

DIGITHÈQUE

Université libre de Bruxelles

S. Jaumain, éd., *La réforme de l'Etat... et après ? L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997.

http://digistore.bib.ulb.ac.be/2007/DL2880114_000_f.pdf

Cette œuvre littéraire est soumise à la législation belge en matière de droit d'auteur.

Elle a été publiée par les
Editions de l'Université de Bruxelles
<http://www.editions-universite-bruxelles.be/>

Les règles d'utilisation de la présente copie numérique de cette œuvre sont visibles sur la dernière page de ce document.

L'ensemble des documents numérisés mis à disposition par les bibliothèques de l'ULB sont accessibles à partir du site
<http://digitheque.ulb.ac.be/>

Université Libre de Bruxelles
Centre d'Etudes Canadiennes

La réforme de l'Etat... et après ?

L'impact des débats institutionnels
en Belgique et au Canada

Edité par Serge Jaumain



La réforme de l'Etat... et après ?

Dans la même collection

Les grands voisins, colloque belgo-canadien, 1984

Un siècle d'investissements belges au Canada,

G. Kurgan-van Hentenryk et J. Laureyssens, 1986

La question sociale en Belgique et au Canada. XIX^e-XX^e siècles, 1988,

édité par Ginette Kurgan-van Hentenryk

Université Libre de Bruxelles
Centre d'Etudes Canadiennes

La réforme de l'Etat... et après ?

**L'impact des débats institutionnels
en Belgique et au Canada**

Edité par Serge Jaumain

La publication de cet ouvrage a été réalisée avec l'aide du Commissariat général aux Relations internationales de la Communauté française, du Fonds national de la Recherche scientifique, de la Direction générale de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique de la Communauté française et de l'Ambassade du Canada à Bruxelles
ISBN 2-8004-1160-0
D/1997/0171/4

© 1997 by Editions de l'Université de Bruxelles
Avenue Paul Héger 26 - 1000 Bruxelles (Belgique)
Imprimé en Belgique

Remerciements

Cet ouvrage trouve son origine dans un colloque organisé en décembre 1995 par le Centre d'Etudes canadiennes de l'Université libre de Bruxelles. Outre les auteurs des articles publiés ici, je tiens à remercier ceux qui ont contribué à enrichir notre réflexion lors de ces trois journées de travail. Il s'agit notamment de Robert Bourassa, ancien premier ministre du Québec, qui n'aura malheureusement pas vu la fin de ce travail, de Philippe Moureaux, ancien vice-premier ministre belge, de Xavier Arbos, président de l'Association espagnole d'études canadiennes et futur président du Conseil International des Etudes canadiennes et de Tom Courchene, professeur à la Queen's University de Kingston.

Je voudrais également remercier très chaleureusement tous ceux qui ont contribué à la réalisation de cette rencontre internationale et à la publication du présent ouvrage. Tout d'abord Ginette Kurgan, présidente du Centre d'Etudes canadiennes qui a été immédiatement séduite par le projet et y a apporté son enthousiasme habituel. Le programme de cette manifestation est le fruit de longues et riches discussions avec mon collègue et ami Pascal Delwit auquel ce livre doit plus qu'il ne le croit. Enfin, j'ai beaucoup apprécié l'aide, toujours aussi efficace, de l'ancien conseiller culturel de l'Ambassade du Canada à Bruxelles, Monsieur Don McPhee ainsi que les judicieuses remarques d'Eliane Gubin, de Jean Puissant et de la directrice des Editions de l'Université, Michèle Mat, sur une première version de ce manuscrit.

INTRODUCTION

Regards croisés sur les expériences belge et canadienne

Serge JAUMAIN

En découvrant l'évolution institutionnelle du Canada, l'observateur belge est immédiatement tenté par les comparaisons. Les articles de presse en sont une excellente illustration : leur présentation de la fédération canadienne s'accompagne presque toujours de références à la réalité belge ¹. De même, les représentants du monde politique émaillent parfois leurs déclarations d'exemples empruntés à l'organisation canadienne ².

Il est vrai qu'une série de points communs apparaît dès le premier abord. Les deux Etats connaissent des systèmes politiques stables et démocratiques, ils appartiennent à la sphère occidentale et profitent d'une certaine aisance sur le plan économique. Ils partagent en outre trois grandes caractéristiques : 1°) les débats institutionnels y constituent depuis plus de deux décennies, une composante essentielle de la vie politique ; 2°) ils sont confrontés aux difficultés nées de relations antagonistes (mais non violentes) entre deux groupes linguistiques qui ont un centre de gravité territorial et estiment avoir une culture distincte ; 3°) dans les deux pays, le fédéralisme joue un rôle important dans les tentatives de résoudre les problèmes de coexistence entre ces groupes, mais on s'y interroge aujourd'hui sur la capacité réelle de l'organisation fédérale à répondre à leurs attentes.

Ces similitudes rapidement ébauchées illustrent l'intérêt d'une approche comparative. Contre toute attente, celle-ci n'a pourtant jamais retenu l'attention des chercheurs. A ce jour, aucun ouvrage n'a tenté une grande synthèse sur le sujet ³ et, à quelques exceptions près, la plupart des politologues et des constitutionnalistes qui ont animé les débats institutionnels belges et canadiens de ces dernières années ont rarement pratiqué l'analyse comparative.

Un rapide examen de la situation canadienne est très révélateur. Certes, la quantité et la qualité des travaux scientifiques impressionnent l'observateur étranger : les meilleurs constitutionnalistes, économistes, politologues et sociologues se sont directement impliqués dans les récentes discussions institutionnelles. Ils n'ont pas seulement publié un nombre considérable d'articles et d'ouvrages scientifiques mais sont aussi intervenus très régulièrement dans les médias écrits et audiovisuels. Par contre, interrogée par le biais, peu commun il est vrai, de l'intérêt porté aux expériences fédé-

rales étrangères, cette volumineuse littérature se révèle très « canadocentriste ». Les comparaisons avec l'étranger sont rares. Elles font bien l'objet d'études particulières mais leurs conclusions sont rarement intégrées dans le débat proprement dit (seuls les travaux sur l'Union européenne font exception à cette règle). En outre, un examen rapide des références citées dans les publications traitant des questions constitutionnelles canadiennes montre que les travaux portant sur d'autres pays et réalisés à l'extérieur du Canada restent souvent fort peu connus.

Cette tendance à négliger les approches comparatives n'est pas propre aux Canadiens. Une étude similaire dans d'autres Etats fédéraux montrerait que la très riche littérature canadienne y est fort mal connue ⁴. Fait symptomatique : dans le numéro spécial de la *Revue internationale d'Etudes canadiennes* consacré à « La Charte, le fédéralisme et la Constitution » ⁵, un seul chercheur étranger s'est glissé parmi les vingt auteurs de contributions alors que, par nature, cette revue publie les travaux de canadianistes du monde entier. Comme le soulignent Herman Bakvis et William Chandler : « *although the concept of federalism is inherently comparative, by far the largest part of in-depth research on federalism has been carried on within national boundaries with a view to dealing with a problem or a set of problems peculiar to each system* » ⁶. Dans chaque pays, les chercheurs ont en effet tendance à surestimer l'importance des éléments spécifiques à leur système fédéral et qui le rendraient unique.

Il serait pourtant inexact d'affirmer qu'au Canada les travaux comprenant une dimension comparatiste sont inexistantes ou confidentiels. Depuis une vingtaine d'années, plusieurs chercheurs ont mis en regard de la situation canadienne quelques exemples étrangers. Dans un premier temps, ceux-ci concernaient le plus souvent les Etats-Unis et les entités fédérales du Commonwealth (surtout l'Australie et l'Inde) car l'on considérait que des traditions politiques construites à partir d'un modèle commun facilitaient les comparaisons ⁷. Mais on examina aussi le cas de la Suisse et de la République fédérale allemande ⁸.

Depuis quelques années, la construction européenne a attiré le regard d'un nombre croissant de spécialistes canadiens des questions institutionnelles ⁹ et, plus récemment encore, plusieurs d'entre eux ont commencé à percevoir l'intérêt que recelait le processus de fédéralisation d'anciens Etats unitaires comme l'Espagne ou la Belgique ¹⁰. Alain Gagnon a par exemple démontré que l'organisation (ou la réorganisation) de ces Etats (tout comme par exemple de l'Inde, de la Suisse ou de l'Allemagne) était beaucoup plus instructive pour le Canada que les travaux comparatifs traditionnels sur les Etats-Unis ou l'Australie car on peut y observer la mise en place d'institutions liées à l'existence de clivages d'ordre linguistique, régional ou culturel et qui devraient donc intéresser les Canadiens ¹¹. Ce nouvel intérêt pour l'expérience belge a encore été illustré par l'invitation lancée en 1991 au professeur Francis Delpérée de venir présenter à la Commission Beaudoin-Edwards la procédure d'amendement constitutionnel adoptée par la Belgique ¹².

Les chercheurs canadiens qui ont analysé l'expérience belge n'ont pas manqué d'en souligner quelques caractéristiques intéressantes. Russel a ainsi relevé l'intérêt de ce qu'il nomme un processus « *step by step* » ¹³ qui a permis d'habituer progressivement (en quatre étapes) la population mais aussi le monde politique belge au nou-

veau paysage institutionnel ¹⁴. Cette procédure est fondamentalement différente de celle adoptée par le Canada qui a tenté à plusieurs reprises mais sans succès, une grande réforme censée résoudre d'un coup tous les problèmes institutionnels. Il est toutefois intéressant d'ajouter que depuis la courte victoire du « non » au référendum du 30 octobre 1995, une nouvelle stratégie « étapiste » semble avoir recueilli les faveurs du premier ministre fédéral.

Comparant les deux pays, d'autres auteurs ont également souligné que les débats institutionnels belges étaient beaucoup plus intimement liés à la vie politique. Non seulement un compromis institutionnel y constituait-il parfois « la » condition préalable à la formation d'un nouveau gouvernement (placés sous cette contrainte, les négociateurs étaient en quelque sorte condamnés à la réussite ¹⁵) mais en outre la participation directe de la population à l'ensemble du processus y a toujours été beaucoup plus limitée. Elle est appelée à élire des chambres constituantes mais ne joue aucun rôle dans l'élaboration des modifications constitutionnelles et n'est jamais consultée par référendum. Au Canada, par contre, le scrutin majoritaire permet de former un gouvernement hors de toute négociation entre les partis ¹⁶ et l'intervention des citoyens (et même des milieux académiques ¹⁷) dans l'élaboration et la ratification des réformes y est nettement plus importante.

Une autre caractéristique soulignée à de nombreuses reprises par les observateurs canadiens est l'importance accordée par la Belgique au principe de la territorialité. Celui-ci a attiré leur attention dès les années 1970. En 1973, déjà, dans le cadre de la Commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Québec, un rapport consacré spécifiquement à la Suisse et à la Belgique soulignait que l'originalité de la solution belge consistait à immerger totalement l'individu dans sa langue et sa culture (à l'exclusion de celles de l'autre) et que cette politique était considérée comme le meilleur mécanisme de sauvegarde de la langue. La décentralisation administrative et ses conséquences politiques paraissaient devoir être comprises dans cette même optique ¹⁸.

On n'a pas manqué non plus de souligner que la Belgique avait mené parallèlement la mise en place d'un fédéralisme renforçant le pouvoir de ses régions et une politique internationale visant à assurer son intégration dans l'Union européenne ¹⁹. Certains chercheurs canadiens ont souligné le lien étroit entre les deux phénomènes : la participation à la construction européenne diminue les pressions visant à maintenir un Etat unitaire, car quoi qu'il advienne les nouvelles entités politiques pourraient continuer à participer à l'Union européenne en temps que régions ²⁰.

Enfin pour plusieurs auteurs canadiens, l'exemple belge démontre que les multiples formes du fédéralisme peuvent offrir des solutions aux conflits entre deux importants groupes linguistiques concentrés sur des territoires distincts ²¹. A ce jour la Belgique paraît constituer le seul exemple de « fédéralisme réussi » basé sur une division ethnique dualiste ²². Il faudra toutefois attendre quelques années avant de pouvoir confirmer cette affirmation. Les nouvelles revendications avancées par une partie des élus flamands (fédéralisation de la sécurité sociale, autonomie fiscale de la Région flamande) indiquent que les questions institutionnelles belges sont loin d'être définitivement réglées.

Dans ce contexte et au lendemain du deuxième référendum québécois, au moment où l'on s'interroge de plus en plus ouvertement sur les chances de survie de la Belgique et du Canada, il était tentant de réunir un panel de constitutionnalistes, d'économistes, de politologues et d'historiens pour examiner ensemble, dans une perspective interdisciplinaire et comparatiste, les conséquences de l'évolution institutionnelle des deux pays. Ces regards croisés permettent en effet de mieux cerner l'impact multidimensionnel des débats qui ont agité les deux fédérations au cours des dernières années. Se démarquant des études traditionnelles sur les réformes institutionnelles, cet ouvrage se propose de mettre en exergue leurs conséquences sur l'organisation politique et économique des deux Etats mais aussi sur leurs opinions publiques.

Les premières contributions proposent un rapide bilan de l'évolution institutionnelle de la Belgique. Jean-Pierre Nandrin montre que contrairement à une idée très en vogue aujourd'hui, les problèmes communautaires se sont pas nés avec l'Indépendance de la Belgique. Dans le nouvel Etat unitaire, très centralisé et dominé par une bourgeoisie francophone, le mouvement flamand concentra d'abord ses revendications sur la question linguistique. C'est seulement au sortir de la Deuxième Guerre mondiale qu'il devint évident que la ligne de rupture entre la Flandre et la Wallonie était bien plus fondamentale que la question linguistique. Marc Uyttendaele poursuit l'analyse en présentant les principales caractéristiques de la dernière réforme de l'Etat. Il souligne comment la nouvelle architecture fédérale a réussi à prendre en compte les multiples particularités de la société belge. L'une des plus intéressantes est sans conteste la situation de Bruxelles, sans doute la meilleure illustration de la complexité des nouvelles institutions fédérales. Philippe De Bruycker décrit ce monstre institutionnel, un véritable casse-tête pour les meilleurs spécialistes du droit public, car Bruxelles est tout à la fois une région, une sorte de mini-communauté, une agglomération urbaine, une petite province et trois capitales (capitale de la Belgique, de la Flandre et de la Communauté française) !

Côté canadien, c'est moins la complexité des institutions que l'impossibilité d'arriver à un compromis institutionnel qui retient l'attention. La recherche de la Constitution idéale est un des points essentiels inscrit sur l'agenda politique depuis plus de quinze ans ! On semble pourtant être passé bien près d'un compromis global lorsqu'en 1987 les premiers ministres fédéral et provinciaux signèrent l'accord du Lac Meech. Nous montrons que la non-ratification de cet accord, en 1990, a provoqué un énorme électrochoc. Elle a soudain ravivé le nationalisme québécois ; elle a fait naître de nouvelles revendications un peu partout dans le pays et, surtout, elle a porté, comme jamais auparavant, le débat sur la place publique. Les années 1990-1995 ont ainsi été marquées par un bouillonnement intellectuel d'une rare intensité mais ne débouchant sur aucun compromis. En 1992, les Canadiens rejetaient l'accord de Charlottetown et trois ans plus tard les Québécois repoussaient, d'un souffle, le projet de souveraineté présenté par leur gouvernement. Benoît Pelletier complète cet examen en débusquant les principales causes juridiques du « malaise canadien ». Après avoir dénoncé le manque de flexibilité de la formule fédérale canadienne et sa trop grande centralisation, il propose de sortir partiellement de l'imbroglio institutionnel par quelques réformes législatives et administratives réalisables en dehors du cadre constitutionnel.

Quel fut l'impact de ces réformes et débats institutionnels sur le système politique et les partis ? C'est l'interrogation à laquelle tentent de répondre Kris Deschouwer et Pascal Delwit. Ils soulignent que l'une des particularités du fédéralisme belge est de ne pas avoir engendré la création de partis fédéraux. Les partis traditionnels ont réussi à se maintenir en adaptant leurs structures au nouveau paysage institutionnel. L'exercice n'en est pas moins complexe : les intérêts des différentes entités fédérales où ils comptent des élus sont parfois contradictoires. La situation se corse encore quand un parti participe à un gouvernement et siège ailleurs dans l'opposition (c'est actuellement le cas des libéraux et des sociaux-chrétiens francophones). Les auteurs montrent que ceux qui avaient parié sur un affaiblissement du rôle des partis se sont lourdement trompés. Ils ont au contraire renforcé leur pouvoir puisque grâce à leur présence à tous les niveaux de pouvoir, c'est désormais en leur sein que s'effectuent les principaux arbitrages. Les élections organisées après la dernière réforme institutionnelle montrent en outre que les grands équilibres politiques n'ont guère été affectés. Pour Alain G. Gagnon, l'évolution récente des débats canadiens ne témoigne pas davantage d'une démocratisation de la vie publique. Il argue que les larges consultations populaires qui ont marqué les années quatre-vingt et le début des années nonante sont aujourd'hui abandonnées au profit de choix bureaucratiques. Un examen détaillé de l'évolution des politiques sociales lui permet de conclure que les fonctionnaires et les politiques ont progressivement reconquis leur influence au détriment des citoyens.

Dans ces conditions, la Belgique et le Canada ont-ils un espoir de surmonter leurs divisions internes ou les mouvements séparatistes, de plus en plus actifs dans les deux pays, obtiendront-ils gain de cause ? La question est plus que jamais au centre de l'actualité. Pour le politologue montréalais Stéphane Dion (qui quelques semaines après la rédaction de sa contribution a été nommé ministre fédéral des Affaires intergouvernementales et donc chargé de l'épineux dossier constitutionnel), le Canada et la Belgique sont, dans cet ordre, les deux fédérations les plus menacées d'éclatement. Celui-ci ne lui paraît toutefois pas inéluctable pour autant que les responsables politiques (dont il n'était pas encore !) choisissent les bonnes stratégies. Il leur suggère une voie médiane qui emprunte aux deux grandes stratégies contraires d'« endiguement » et de « contentement » du nationalisme. Comme en écho, Francis Delpérée répond que du côté belge la stratégie du contentement a atteint ses limites. L'éminent constitutionnaliste n'hésite pas à se référer à Juliette Greco pour affirmer qu'« il n'y a pas d'après ». Au-delà du fédéralisme il n'y a plus rien, le confédéralisme si cher à d'aucuns n'est, selon Francis Delpérée, qu'une forme camouflée de séparatisme.

En Belgique, ces aspirations autonomistes sont essentiellement exprimées par les dirigeants politiques flamands. Il est donc utile de chercher à mieux comprendre le contexte dans lequel elles s'insèrent. Les conclusions de l'étude de Denise Van Dam, fruit des interviews de cent vingt représentants des classes dirigeantes wallonne et flamande, sont à cet égard très significatives. Elles dénotent de nettes différences quant à l'identité culturelle des deux groupes. L'analyse des sentiments d'appartenance de la population menée par Lieven De Winter et André-Paul Frogner révèle par contre un « regain d'attitudes belges » tant chez les Francophones qu'en Flandre. Ce constat très novateur refléterait une sorte de divorce entre les revendications autonomistes de l'élite politique examinée par Denise Van Dam et les aspirations réelles de

la population du Nord du pays. Les deux auteurs l'attribuent notamment à l'accession aux postes de responsabilité d'une génération profondément marquée par les troubles communautaires des années 1960-1970. À l'inverse, ce sont les couches les plus jeunes et les plus âgées de la population flamande, celles qui ne participent pas directement au pouvoir, qui manifestent ce plus grand sentiment d'attachement à la Belgique. Au Québec, l'étude de l'évolution des sentiments à l'égard de la souveraineté aboutit également à des conclusions saisissantes. Louis Massicotte démontre l'extrême volatilité de l'opinion publique sur cette question pourtant fondamentale. Son analyse très fouillée permet de conclure à la quasi-impossibilité de prévoir les résultats d'une nouvelle consultation populaire.

L'évolution institutionnelle a également d'intéressantes répercussions au niveau économique. Pour Fabienne Ilzkovitz et Françoise Thys-Clément, la Belgique connaît une situation très particulière dans la mesure où elle doit faire face, au même moment, à un double processus de fédéralisme économique (aux niveaux belge et européen). Pour les auteurs, les difficultés du pouvoir fédéral font de la Belgique l'un des pays les plus tributaires d'une relance économique à l'échelle européenne. Au Canada, c'est plutôt la question du partage de la dette fédérale en cas de souveraineté du Québec qui a retenu l'attention de nombreux économistes. François Vaillancourt propose une synthèse de leurs conclusions. Un thème encore très peu traité en Belgique mais qui deviendra fondamental en cas de scission du pays. L'auteur présente également les problèmes posés par les transferts intergouvernementaux au sein de la fédération canadienne en soulignant les éléments qui pourraient intéresser la Belgique.

Enfin, les deux dernières contributions ajoutent une dimension supplémentaire à cette approche comparative. Elles présentent les débats internes qui agitent aujourd'hui deux des fédérations les plus souvent présentées comme des références un peu partout dans le monde : la Suisse et l'Union européenne. Pour Luc Weber, le fédéralisme suisse est à un tournant de son histoire. La globalisation du monde et surtout le processus d'intégration européenne ont lancé de nouveaux défis mettant bien en évidence certaines faiblesses du fédéralisme suisse. L'ancien recteur de l'Université de Genève plaide donc pour un réexamen de celui-ci afin de le moderniser et de l'adapter au nouveau contexte international. Mais au même moment l'Europe négocie, elle aussi, un tournant historique. La conférence intergouvernementale prépare une réforme fondamentale du traité de Maastricht et Jean-Victor Louis, analyste mais aussi acteur engagé de ce processus, plaide pour une « maxi-réforme », en dépit de l'absence de consensus. Pour lui, le veto de quelques Etats ne doit pas empêcher les autres de progresser dans la voie de l'intégration européenne.

Ces différentes contributions prouvent à souhait l'intérêt d'une bonne connaissance de l'expérience fédérale d'autres Etats pour analyser (et tenter de résoudre) des problèmes locaux. Il faut espérer que cette première et modeste comparaison belgo-canadienne ouvrira la voie à d'autres recherches menées dans une perspective similaire. Cet ouvrage révèle qu'il y a matière à de multiples études qui devraient enrichir le débat dans les deux pays.

Notes

¹ Voir S. JAUMAIN, « Un regard intéressé : la presse belge face à la dualité canadienne (1981-1994) », dans G. MARRA, A. DE VAUCHER et A. GEBBIA, *Memoria e Sogno : Quale Canada Domani ? Atti del Convegno Monastier-Venezia, 4-7 maggio 1994*, Venise, Supernova, 1996, pp. 317-329.

² Le 7 juillet 1996, dans un discours prononcé à Tamise, peu avant la fête de la Communauté flamande, son premier ministre, Luc Van den Brande, faisait encore référence au Canada pour soutenir sa volonté d'élargir les compétences du Vlaamse Raad. Il entendait démontrer par là qu'un processus d'accroissement de l'autonomie plus rapide au Nord qu'au Sud du pays était tout à fait réaliste. Rappelons que quelques mois plus tôt l'exemple canadien avait également été abondamment utilisé par le leader catalan Pujol lors des tractations précédant la mise en place du nouveau gouvernement espagnol.

³ Seule exception, le colloque organisé en 1991 à l'Université de Sherbrooke en vue de « partager l'expérience constitutionnelle de (...) deux groupes nationaux (les Québécois et les Francophones de Belgique), peuples minoritaires vivant parfois difficilement l'expérience du fédéralisme ». Cette manifestation était toutefois centrée sur les aspects juridiques et sur la situation des Francophones. En outre l'aspect comparatif est peu présent dans les actes de cette rencontre : ils juxtaposent les communications sur les deux entités et laissent au lecteur le soin d'effectuer lui-même les comparaisons. Pierre PATENAUDE (éd.), *Québec-Communauté française de Belgique : autonomie et spécificité dans le cadre d'un système fédéral*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1991.

⁴ La Belgique n'échappe pas à cette règle. Quelques auteurs se sont bien penchés sur l'organisation institutionnelle du Canada mais leurs analyses sont rarement citées dans les travaux plus généraux sur les réformes institutionnelles. Voir Guy SPITAEELS et Michel VANDEN ABEELE, « Le fédéralisme canadien : sinon un exemple du moins des leçons », *La revue nouvelle*, février 1984 ; François CHARLES, « Le fédéralisme canadien à un tournant », *Fédéralisme. Revue du Centre d'Etudes du Fédéralisme*, 1, 1, 1990, pp. 31-42 ; Liesbeth HOOGHE, *Executive Federalism in Canada*, Bruxelles, Centre d'Etudes sur le Fédéralisme, 1991 ; Ruth VAN DYCK, *Federalisme en Democratie : Bescherming van taalminoriteiten in plurale samenlevingen. Taalminoriteiten in de besluitvorming in België, Canada en Zwitserland*, Bruxelles, Centre d'Etudes sur le Fédéralisme, 1992. Une série de mémoires de licence ont également analysé la situation institutionnelle canadienne. Pour quelques exemples voir : Annick MAHIEU, *Le droit à l'autodétermination du peuple québécois*, mémoire de Licence en Sciences politiques, Université libre de Bruxelles, 1984 ; Nathalie BOQUEZ, *Le problème constitutionnel au Canada*, mémoire de Licence en Sciences politiques, Université libre de Bruxelles, 1992 ; Fabrice DERUYSSCHER, *Analyse des résultats du référendum du 26 octobre 1992 au Québec*, mémoire de Licence en Sciences politiques, Université libre de Bruxelles, 1993 ; Stéphanie D'HAENENS, *La crise constitutionnelle canadienne : une remise en question du fédéralisme*, mémoire de Licence en Journalisme et Communication, Université libre de Bruxelles, 1994 ; Patrick NETENS, *Québec, d'un référendum à l'autre*, Facultés universitaires catholiques de Mons, 1996 ; Florence LEDUC, *La Belgique et la Canada : deux systèmes fédéraux en crise*, mémoire de Licence en Sciences politiques, Université libre de Bruxelles, 1996.

⁵ Printemps-automne 1993, 7-8.

⁶ Herman BAKVIS et William CHANDLER, « Federalism and Comparative Analysis » dans ID., *Federalism and the Role of the State*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 5. Herman Bakvis a publié en 1981 un ouvrage qui soulignait tout l'intérêt d'une approche comparative (Herman BAKVIS, *Federalism and the Organization of Political Life : Canada in Comparative Perspective*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1981) et regrettait déjà que l'on considère trop souvent le Canada comme un cas unique.

⁷ Pour les travaux comparatifs portant principalement sur des pays du Commonwealth voir Ronald L. WATTS, *Multicultural Societies and Federalism*, Ottawa, 1970 (un ouvrage publié dans le cadre des études de la Commission royale sur le Bilinguisme et le Biculturalisme) ; ID., *Executive Federalism : A comparative Analysis*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1989 ; Patrick FAFARD et Darrel R. REID, *Constituent Assemblies : A comparative Survey*, Kingston, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 1991. L'Australie est sans doute l'Etat qui, au Canada, a fait l'objet des analyses comparatives les plus nombreuses et les plus fouillées. Voir Bruce W. HODGINS, DON WRIGHT et W. H. HEICK, *Federalism in Canada and Australia : the Early Years*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1979 ; Gregory S. MAHLER, *New Dimensions of Canadian Federalism. Canada in a Comparative Perspective*, Rutherford, Fairleigh Dickinson University Press, 1987 ; Bruce HODGINS et al. (éd.),

Federalism in Canada and Australia : Historical Perspectives, 1920-1988, Peterborough, Trent University, 1989 ; Peter RUSSELL, « The Politics of Frustration : The Pursuit of Formal Constitutional Change in Australia and Canada », *Australian Canadian Studies*, 6, 1988, pp. 1-32 ; Id., « Attempting Macro Constitutional Change in Australia and Canada : The Politics of Frustration », *Revue internationale d'études canadiennes*, 1992, pp. 41-62 ; Id., « Canada's mega constitutional politics in comparative perspective », communication dactylographiée présentée au Congrès de l'Association internationale de sciences politiques à Berlin, 21-25 août 1994. Voir aussi H. S. ALBINSKI, *Canadian and Australian Politics in Comparative*, New York, Oxford University Press, 1973.

⁸ William M. CHANDLER et Christian W. ZOLLER (éd.), *Challenges to federalism : Policy-Making in Canada and the Federal Republic of Germany*, Kingston, Institute for Intergovernmental Relations, 1989 ; Thomas O. HUEGLIN, *A Political Economy of Federalism : In Search of a New Comparative Perspective with Critical Intent Throughout*, Kingston, Institute for Intergovernmental Relations, 1990 ; Gregory S. MAHLER, *op. cit.* ; Patrick FAFARD et Darrel R. REID, *op. cit.*

⁹ Les travaux sur ce sujet sont très nombreux. Pour une analyse récente des références à l'organisation européenne voir Marcel MARTEL et Martin PAQUET, « Références de la construction européenne à travers les prismes des discours des acteurs politiques canadiens et québécois. 1989-1995 », communication dactylographiée présentée au colloque *Les identités de l'Europe : repère et perspectives*, Institut d'Etudes européennes de l'Université catholique de Louvain, 9 mai 1996. Voir aussi Peter M. LESLIE, *Le Modèle de Maastricht. Point de vue canadien sur l'Union européenne*, Institut des relations intergouvernementales, Notes de Recherche n° 33, Kingston, 1996. On trouvera également une intéressante analyse comparative dans le texte de Robert HARMSSEN, « The Puzzle of Constitutionnal Asymmetry. Recent Canadian and European Debates », Communication dactylographiée présentée à la réunion de l'Association canadienne des Sciences politiques, Université de Calgary, 12-14 juin 1994.

¹⁰ L'ouvrage de Dwight HERPERGER, *Répartition des pouvoirs et fonctions dans les régimes fédéraux* (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991) divise ainsi les systèmes fédéraux en trois groupes : les fédérations bien établies, les nouvelles fédérations du Commonwealth et les systèmes qui se sont fédéralisés récemment (Espagne, Belgique, Communauté européenne). Son analyse comparative est toutefois centrée essentiellement sur les deux premiers types de fédération. Sur l'Espagne, voir Bruno MARCOTTE et Guy ROCHER, « Politiques linguistiques et identité nationale comparée au Québec et en Catalogne », texte dactylographié, novembre 1996.

¹¹ Alain-G. GAGNON, « Other Federal and Nonfederal Countries : Lessons for Canada » dans R. L. WATTS et D. M. BROWN, *op. cit.*, p. 208 ; Id. et Dimitrios KARMIS, « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire », *Revue canadienne de science politique*, XXIX, 3, 1996, pp. 435-468. Quelques chercheurs canadiens s'étaient déjà penchés sur la situation belge dans une perspective comparatiste : David M. RAYSIDE, « The Impact of the Linguistic Cleavage on the « Governing » Parties of Belgium and Canada », *Revue canadienne de science politique*, XI, 1, 1978, pp. 61-97 ; Kenneth D. McRAE (éd.), *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto, 1974 ; Id., *Conflict and Compromise in Multilingual Societies*, Belgium, Waterloo, Wilfried Laurier University Press, 1985 ; Herman BAKVIS, *Federalism and the Organization of Political Life : Canada in Comparative Perspective*, Queen's University Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1981 ; Jan LOBELLE, « Le Québec et la Flandre étude comparative de situations sociolinguistiques », *Anthropologie et sociétés*, 6, 1982, pp. 131-139 ; Edmond ORBAN, *La dynamique de la décentralisation dans l'Etat fédéral : un processus irréversible*, Montréal, éd. Québec-Amérique, 1984, pp. 149-157 ; Maureen COVELL, « Possibly Necessary but Not Necessarily Possible : Revision of the Constitution in Belgium » dans Keith G. BANTING et Richard SIMEON, *Redesigning the State. The Politics of Constitutionnal Change*, Toronto, 1985, pp. 71-94 ; Id., « Federalization and Federalism : Belgium and Canada » dans Herman BAKVIS et William M. CHANDLER, *Federalism and the Role of the State*, University of Toronto, 1987, pp. 57-81 ; Id., *Thinking about the Rest of Canada : Options for a Canada Without Quebec*, York University, 1992 ; André BLAIS, « Le clivage linguistique au Canada », *Recherches sociographiques*, 1991, 32, 1, pp. 43-54.

¹² Voir Gérald BEAUDOIN et Jim EDWARDS, *Le processus de modification de la Constitution du Canada. Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes*, Ottawa, 20 juin 1991, pp. 59-60.

¹³ Peter RUSSELL, « Canada's mega constitutional politics... ».

¹⁴ Il faut préciser immédiatement que, pendant une longue période, cette très lente évolution conduisit les observateurs à s'interroger sur l'avenir de la réforme (serait-elle un jour complétée ?). Le « problème de Bruxelles » fut même « mis au frigo ». Très conscients de la faiblesse de ce fédéralisme inachevé, les journalistes belges qui, au début des années quatre-vingt, présentaient le Canada à leurs lecteurs, n'hésitaient pas à montrer l'organisation institutionnelle de ce pays comme un modèle. Voir Serge JAUMAIN, « Toutes similitudes avec des faits connus... », l'image du Canada dans la presse francophone de Belgique (1981-1985) », *Thèmes canadiens/Canadian Issues*, x, 1988, pp. 74-92.

¹⁵ Alain G. GAGNON, « Other Federal and Nonfederal Countries... », p. 233. Maureen Covell souligne également que si d'une façon générale, il est difficile de placer une révision constitutionnelle sur l'agenda politique, l'exemple belge montre qu'une fois acceptée l'idée de réformer les institutions, le processus devient irréversible. Maureen COVELL, « Possibly Necessary but... », p. 89.

¹⁶ Ces partis sont d'ailleurs des « partis fédéraux » (du moins en théorie) ce qui, par rapport à la situation belge, constitue une différence fondamentale. Voir à ce propos la contribution de Kris Deschouwer.

¹⁷ Une autre différence est liée aux spécialités des universitaires impliqués dans le débat. En Belgique, les constitutionnalistes tiennent le haut du pavé et sont le plus fréquemment consultés. A l'inverse, au Canada les politologues paraissent occuper une place de premier plan dans le débat tandis que les spécialistes des questions constitutionnelles interviennent plutôt sur les questions techniques.

¹⁸ Jean-Louis BAUDOIN et Claude MASSE, *Etude comparative et évolutive des droits linguistiques en Belgique et en Suisse*, Etude E15, Etudes réalisées pour le compte de la Commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Québec, Québec, 1973, pp. 41-171. Pour Maureen Covell, il ne fait aucun doute que cette évolution (renforcée par la réforme de 1980) a contribué à éloigner encore davantage les deux groupes linguistiques (voir Maureen COVELL, « Possibly Necessary but... », p. 89 et ID., « Federalization and Federalism... »). C'est aussi l'avis de l'ancien premier ministre canadien Pierre-Elliott Trudeau (voir l'entretien qu'il a accordé à *Cité Libre* en janvier 1997, vol. xxv, n. 1, p. 15). Dans un texte sur l'avenir d'un Canada sans le Québec, Maureen Covell suggère même qu'en Belgique la création des gouvernements régionaux pourrait être le prélude à la dissolution du pays (Maureen COVELL, *Thinking about...*, p. 14).

¹⁹ Cette attitude reflète une tendance plus générale qui tend à la fois à favoriser l'intégration dans des espaces plus larges et une consolidation des espaces plus restreints. Voir à ce sujet : Martin MASSE, *Identités collectives et civilisation. Pour une vision non nationaliste d'un Québec indépendant*, Montréal, VLB, 1994, p. 114.

²⁰ Peter H. RUSSEL, « Canada's mega constitutional politics... », p. 23 et les commentaires sur la situation belge par Ronald L. WATTS dans l'ouvrage de F. Leslie SEIDLE (éd.), *op. cit.*, p. 193.

²¹ Voir sur ce point Herman BAKVIS et William CHANDLER, « The Future of Federalism » dans ID., *Federalism and the role of the state*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 306 et John Mc GARRY et Brendon O' LEARY, « Introduction : the macro-political regulation of ethnic conflict » dans ID., *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*, London-New York, Routledge, 1993, p. 33. Il convient toutefois de préciser que comme le remarquent les auteurs du deuxième article, ce type de fédéralisme offre beaucoup moins d'attraits pour les minorités qui suite à leur dispersion géographique ne peuvent contrôler des unités territoriales. C'est le cas des francophones hors Québec, des anglophones du Québec, des francophones de Flandre et des néerlandophones de Wallonie.

²² *Ibid.*, p. 34. Dans le cadre d'une comparaison Belgique-Canada, il convient cependant de signaler que la proportion de la population francophone est nettement plus faible au Canada qu'en Belgique et il serait donc plus difficile d'y réaliser un « fédéralisme à deux ». Voir à ce sujet les commentaires de Ronald L. WATTS dans l'ouvrage de F. Leslie SEIDLE (éd.), *op. cit.*, p. 190.

Le cadre historique

De l'Etat unitaire à l'Etat fédéral Bref aperçu historique de l'évolution institutionnelle de la Belgique

Jean-Pierre NANDRIN

Le 21 mai 1995, les Belges — mais en étaient-ils tous conscients ? — ont participé à un événement véritablement historique : pour la première fois depuis l'indépendance de la Belgique, ils ont voté pour un parlement d'un Etat fédéral comme les y invitait la nouvelle constitution du 5 mai 1993, coordonnée en février 1994, qui dispose dans son article 1, que « La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des Communautés et des Régions » ¹.

Formellement, cette nouvelle définition de la Belgique est l'aboutissement de vingt-trois années de négociations ardues qui ont vu l'adoption de quatre révisions constitutionnelles et qui ont transformé l'Etat unitaire et centralisé de la Belgique en un Etat fédéral très complexe même si, selon certains acteurs politiques flamands, il se présente encore sous une forme inachevée. Ce qui semble annoncer, et c'est loin d'être une prophétie purement spéculative, qu'une nouvelle révision s'ébauche à l'horizon. Ces « vingt-trois ans qui ébranlèrent la Belgique » ont façonné des manières de penser le rapport politique entre les Belges au point de les situer aux antipodes de leurs origines contemporaines de 1830-1831.

1. Les deux socles de l'Etat fédéral : la Communauté et la Région

A s'en tenir au plan strictement institutionnel, pour l'historien, la révision constitutionnelle de 1970 est le moment décisif de la transformation de la Belgique. Elle introduit en effet dans le dispositif institutionnel deux nouveaux principes : celui de Communauté et celui de Région. Ces deux notions, qui recouvrent aujourd'hui des réalités politiques bien précises, serviront de guide à notre petite visite diachronique.

Le système belge présente, pour reprendre l'analyse de François Jongen ², la particularité de faire coexister deux fédéralismes qui, le plus souvent, sont exclusifs l'un de l'autre : un fédéralisme de type personnel dont la langue et la culture constituent le fondement initial, et un fédéralisme territorial réputé plus viable et aux allures plus classiques. L'histoire nous apprendra, on le verra, qu'en Belgique ces deux fédéralismes ne s'opposent pas aussi radicalement. De 1970 à 1980, les compétences des Communautés seront avant tout culturelles ; avec la révision constitutionnelle de 1980, s'y ajouteront des compétences en matière dites « personnalisables ». Ce néologisme dé-

signe tout ce qui peut être rattaché à un individu plutôt qu'à un territoire. Pensons à la politique de la santé ou à celle de l'aide aux personnes. Une des particularités de ce système c'est que les Communautés ne disposent pas d'un territoire précisément délimité : leurs normes s'appliquent dans plusieurs Régions.

A la différence des Communautés, les Régions disposent d'un territoire clairement établi. Partant, leurs compétences seront « territorialisables » : aménagement du territoire, protection de la nature, logement, politique de l'eau, etc.

Articulées sur ces deux institutions, les différentes révisions constitutionnelles se sont à chaque fois traduites par un transfert de plus en plus important de compétences, et donc également de moyens financiers, de l'Etat central vers les entités fédérées. De nombreux observateurs ont considéré ce transfert, réalisé surtout lors de la révision de 1988, comme la phase décisive de « l'entrée en fédéralisme » ³.

Communauté et Région, tel est donc le socle de notre fédéralisme à la belge. D'où viennent ces notions ? Les constitutionnalistes nous invitent à nous arrêter en 1970 pour expliquer la situation présente. On devine sans peine que l'historien se sent à l'étroit dans ce court terme. Un quart de siècle, pour lui, c'est juste le temps d'un soupir, le temps d'une génération. Ce qui l'intéresse, c'est moins les saccades de la respiration que la durée de son fonctionnement. Obsédé par la genèse — jamais atteinte car toujours débordée par une antériorité — il aime plonger son regard scrutateur au delà des dernières vagues qui viennent mourir sur la grève de la contemporanéité. L'horizon le fascine et surtout le chemin de celui-ci jusqu'à lui.

2. Des moments d'émergence spécifiques

Les questions que l'historien se pose sont classiques : quand, comment et sous l'effet de quels facteurs cette structure politique bipolaire a-t-elle émergé ? La conjonction de la notion de Communauté et de Région n'est pas le simple produit d'une volonté politique à un moment donné. Certes, en 1970, une majorité politique s'est dégagée pour les accoupler dans un mariage nécessaire, à défaut d'être toujours harmonieux. Mais ces réalités plongent leurs racines dans une histoire qui connut des rythmes d'implantation et de diffusion spécifiques. Aussi convient-il de distinguer la notion de Communauté de celle de Région pour vérifier ces différences évolutives. Commençons par la Communauté.

1. *Le cas de la Communauté*

C'est dans les années 1930 que cette expression fait son entrée dans le vocabulaire politique flamand ; il désigne, on l'a dit, une entité composée essentiellement à partir d'un critère d'appartenance culturelle et linguistique ⁴. En 1938, le Centre d'Etude pour les réformes de l'Etat parle explicitement de deux communautés culturelles :

« Deux communautés culturelles. Le terme est nouveau. Il donne en fait une connotation particulière à des concepts relativement anciens, mais qui ont acquis un poids psychologique nouveau. Il décrit un attachement extrêmement profond à une collectivité culturelle. Il met moins l'accent sur les éléments politiques et matériels que sur les facteurs de la langue et de la culture » ⁵.

De quand datent ces « concepts relativement anciens » ? Et leur émergence influença-t-elle les structures originaires de l'Etat ?

Certains n'hésitent pas, à partir d'une phrase prononcée par Léopold I^{er} en 1859 — « La Belgique n'a pas de nationalité et vu le caractère de ses habitants, ne pourra jamais en avoir » ⁶ —, à considérer que dès le milieu du XIX^e siècle, s'entame une histoire institutionnelle mouvementée et conflictuelle, laquelle, « devait, presque inévitablement, déboucher sur une remise en cause des structures unitaires de l'Etat, consacrées par la Constitution de 1831 ». Le propos est du constitutionnaliste Marc Uyttendaele qui poursuit : « Il est presque étonnant, dès lors, que le processus de désagrégation de l'Etat unitaire, perceptible tout au long de notre histoire institutionnelle, ne se soit matérialisé de manière tangible dans l'organisation des institutions qu'à partir de 1970 » ⁷. Cette réflexion est marquée au coin d'un certain déterminisme qui, faut-il en faire l'aveu, dérange quelque peu l'historien ⁸.

Cette perspective déterministe, finaliste, s'est également exprimée de manière particulièrement forte lors du soixante-cinquième pèlerinage de l'Yser du 30 août 1992 — ce pèlerinage commémore annuellement les victimes de la première guerre mondiale et est l'occasion de rappeler les idéaux du Mouvement du Front flamand. A cette occasion, le président du Comité organisateur du pèlerinage déclarait :

« Amis Wallons, pendant 160 ans de notre vie commune, nous n'avons jamais été vraiment heureux, nous nous sommes beaucoup querellés, mais nous ne nous sommes jamais battus. Aujourd'hui, nous sommes si loin les uns des autres qu'il ne nous est plus possible de discuter de certaines choses. Divorçons. Divorçons par consentement mutuel. Il y a pas mal de temps que vous reluquez la France. Bonne chance. Nous, nous allons constituer le Commonwealth néerlandais, qui comptera 21 millions d'habitants » ⁹.

Ces deux exemples sont révélateurs d'une démarche estimant que la légitimité des réformes actuelles est d'autant plus assurée qu'elle trouve un fondement dans un passé le plus lointain possible, comme si les nécessités politiques devaient se mesurer au degré d'épaisseur de la dimension historique. N'est-ce pas dénier aux acteurs une certaine liberté d'action, orientée certes par des facteurs historiquement datés, mais pas au point d'en être totalement déterminée ?

Tout se serait-il donc noué durant les premières années de l'indépendance de la Belgique ? A la suite de Jean Stengers et de plusieurs historiens, la réponse est négative.

Les révolutionnaires belges mettent en place le seul modèle d'organisation politique réalisable en cette première moitié du XIX^e siècle : un Etat unitaire et centralisé. Mais cet Etat présente la caractéristique d'être entièrement dominé, au nord comme au sud, par une bourgeoisie francophone. Des raisons historiques remontant au XVIII^e siècle ainsi que la politique très néerlandophone du gouvernement hollandais auquel furent soumises les provinces belges de 1815 à 1830 expliquent cette prédominance. Il faut cependant se garder d'analyser celle-ci en termes d'opposition entre la Flandre et la Wallonie : les inégalités linguistiques, plus encore qu'une limite entre provinces, représentaient surtout une barrière culturelle qui délimitait des couches sociales différentes ¹⁰. Quant à la dominante bourgeoise, elle est essentiellement assurée

grâce au système du suffrage censitaire, qui permit à la classe bourgeoise francophone de s'emparer des rouages du pouvoir et de les conserver durant plusieurs décennies ¹¹. Cela aura pour conséquence d'exclure quelque 99% de la population belge de toute participation politique et la quasi-totalité des Flamands. Ces données, et d'autres qu'il serait trop long de présenter ici, indiquent que les acteurs de 1830 ne jouent pas dans une pièce linguistique. Comme le note J. Stengers, « 1830 sonne l'heure des Belges. L'heure des Flamands et des Wallons ne sonnera que plus tard » ¹².

Ce constat ne veut pas dire que les bases sur lesquelles la Belgique fut fondée ne contenaient pas déjà, en germe, quelques ingrédients des futures querelles communautaires.

Il est vrai que très tôt, dès 1832, des intellectuels plaident en faveur de la restauration du flamand ¹³.

Il est tout aussi vrai qu'une fois terminées les turbulences révolutionnaires et l'Etat belge reconnu par les puissances étrangères, un pétitionnement lancé en 1840 en faveur de la langue flamande contenait un programme très revendicatif. Qu'on en juge :

- traitement des affaires communales et provinciales exclusivement en flamand dans les provinces flamandes ;
- connaissance du flamand dans le chef des employés et fonctionnaires des provinces flamandes ;
- utilisation du flamand en justice lorsque les parties le demandent ;
- création d'une Académie flamande ;
- mise sur pied d'égalité du flamand et du français à l'Université de Gand et dans les autres établissements d'enseignement de l'Etat ¹⁴.

De ce pétitionnement, naîtra et se développera le mouvement flamand. Et il obtiendra des succès. Des législations spécifiques dans certaines des matières énumérées ci-dessus seront adoptées ¹⁵. Notons que cette prise de conscience flamande concerne la politique linguistique et qu'elle ne peut s'analyser en dehors d'un contexte économique. A partir de 1850, l'industrialisation renforça en effet l'importance de la langue. Les Flamands commencèrent à revendiquer le bilinguisme en Flandre dans une tentative d'atténuation du handicap social lié à l'usage du néerlandais ¹⁶.

A la fin du XIX^e siècle, sous l'effet du suffrage plural (introduit en 1893) et du succès grandissant du Parti Ouvrier Belge, de culturel et linguistique, le mouvement flamand ajoutera à son programme un volet économique et social. Sur fond de la lutte cléricale/anticléricale, ces deux événements produiront la conjonction de deux phénomènes qui assureront au mouvement flamand une base populaire renforçant le poids de ses revendications. En effet, pour gagner les « masses populaires » à leur cause, d'une part le parti catholique et l'Église appuieront le mouvement flamand, espérant ainsi enrayer l'influence socialiste et, d'autre part, les socialistes apporteront leur caution aux revendications flamingantes en défendant le principe de l'instruction en flamand et en attirant l'attention sur les problèmes économiques de la Flandre, sous-développée industriellement et dont les travailleurs doivent émigrer vers le sud du pays ou le nord de la France pour trouver de l'emploi. Fort de cette assise populaire élargie, le mouvement flamand durcira son programme.

Tels sont les premiers ingrédients.

Mais une chose est de procéder à l'inventaire de ces ingrédients communautaires, une autre chose est d'estimer qu'ils aient pesé sur les modifications de la structure de l'Etat. Il existait certes un substrat ; mais il fallait l'apparition de conditions nouvelles pour qu'il nourrisse une conception de rupture communautaire ¹⁷. Comme l'observe André Alen, un éminent constitutionnaliste flamand, jusqu'à la fin du XIX^e siècle, « la majorité des Flamands ne voyaient en rien dans l'Etat belge unitaire un obstacle à la réalisation de leurs objectifs, à savoir essentiellement l'unilinguisme, en Flandre et en Wallonie, conjointement au bilinguisme de l'administration centrale de l'Etat rendant possible des contacts en langue néerlandaise entre celle-ci et la Flandre » ¹⁸. On en est, à ce moment, au quasi-achèvement de la phase durant laquelle les Flamands exigent un unilinguisme au nom d'une spécificité culturelle. On le constate, l'exception culturelle n'est pas une création contemporaine. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, c'est la question des langues qui occupera les Chambres. Une série de lois linguistiques seront votées, consacrant dans un premier temps, le bilinguisme (1920-1928), puis, de 1930 à 1938, l'unilinguisme.

2. *Le cas de la Région*

Cette dimension communautaire, culturelle, ne prit corps en Wallonie qu'à la fin du XIX^e siècle, face à l'affirmation déterminée de l'identité flamande. Mais très rapidement, s'y ajouta une dimension fédéraliste, régionale, c'est-à-dire territoriale qui s'exprime lors du Congrès Wallon de juillet 1912. Ce Congrès approuva le principe de la séparation administrative, spectaculairement relayé par la célèbre « Lettre au Roi » de Jules Destrée ¹⁹. Certes, le sens et le contenu à donner au terme de « séparation » étaient plus qu'imprécis. Une chose semble établie : cette expression ne traduit pas une volonté de détruire l'Etat belge : la séparation administrative est conçue dans le cadre de la Belgique ; ni Destrée ni le mouvement wallon ne cherchent, à l'époque, à se détacher du cadre belge ; les partisans du rattachement à la France demeurent très minoritaires ²⁰. De même ne faut-il pas perdre de vue le contexte politique du moment : ce sont les résultats des élections de juin 1912 consacrant la position dominante du parti catholique, position reposant sur une majorité flamande, qui susciterent en partie ce surcroît d'attention pour la question de la séparation administrative ²¹. La lettre de Destrée s'inscrit dans ce climat de déception d'un militant socialiste wallon face au maintien de l'hégémonie catholique flamande.

Il n'empêche que l'idée est lancée et qu'au travers de cette exigence d'autonomie, émerge la conjonction, d'une part, d'une revendication de type linguistique et culturelle, déjà ancienne, et d'autre part, d'une revendication de type fédéraliste, quelque confuse qu'apparaisse l'esquisse de ses contours politiques.

L'idée fédéraliste avancera d'un pas décisif durant l'entre-deux-guerres. Le Frontpartij, le Mouvement du Front flamand né de la guerre, certes minoritaire en Flandre, ainsi que quelques parlementaires socialistes wallons déposeront des propositions de révision de la Constitution dans ce sens ²².

Retenons celle des socialistes wallons dans la mesure où cette fois, c'est à l'intérieur même d'un parti dit traditionnel — il l'était depuis peu — que l'idée fédéraliste est lancée. Cette proposition préfigure, sur de nombreux points, le dispositif institu-

tionnel actuel. La région a pour compétence l'enseignement, la législation sociale et industrielle, les travaux publics, la police et la gendarmerie et le maintien de l'ordre. Les compétences de la Fédération sont les relations internationales, la colonie, la nationalité, la justice et le droit, l'armée, les cultes et la monnaie, les chemins de fer.

Pourquoi cette irruption fédéraliste ? Essentiellement parce que la législation linguistique incorporait le principe de territorialité dans la mesure où les Francophones occupant un emploi public en Flandre devaient obligatoirement connaître le néerlandais ²³. S'établit à cette époque un lien évident entre l'usage des langues et la fixation de limites territoriales ²⁴. Ce lien sera à la base, chez les Flamands, de l'absorption de la Région par la logique communautaire, depuis la réforme de la législation linguistique en 1932, accentuant l'unilinguisme des régions pour l'administration et l'enseignement secondaire. Désormais, ce ne sera plus le droit individuel des Flamands à l'utilisation de leur langue qui sera au centre des revendications mais bien le droit d'une Communauté au respect de son intégrité culturelle, et donc de ses frontières linguistiques. Marc Uyttendaele a raison lorsqu'il dit que le concept de Communauté trouve sa source dans les revendications du mouvement flamand et se fonde notamment sur l'homogénéité territoriale de la Région flamande ²⁵. Entre la Flandre et la Wallonie, la limite de pur fait était pratiquement immobile depuis des siècles. Seul Bruxelles posait un problème. On y reviendra.

Mais l'heure du fédéralisme n'avait pas encore sonné ; aucun parti traditionnel ne l'avait inscrit dans son programme ; ces propositions émanaient de fortes personnalités certes, mais encore marginales. Il n'empêche qu'elles servirent d'aiguillon pour les minimalistes des partis traditionnels ²⁶.

3. *Les ruptures de l'après-guerre 1940-1945*

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, il devint évident que la ligne de rupture entre la Flandre et la Wallonie était bien plus fondamentale que la question linguistique. Pour reprendre les termes de Luc Huyse : « Au départ, il y avait trois clivages dans le paysage politique belge : philosophique (catholiques et libéraux), socio-économique (travail et capital) et linguistique (Flamands et Francophones). Après 1945, ces trois clivages se rejoignent en un seul, qui oppose Flamands et Wallons également sur les plans philosophique et socio-économique » ²⁷. La question royale, la question scolaire et les grèves de l'hiver 1960-1961 en sont quelques illustrations.

Les griefs devinrent à ce point nombreux de part et d'autre que Pierre Harmel propose, en 1946, d'en examiner le contenu et leurs solutions éventuelles au sein d'un Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques en régions wallonne et flamande, dit Centre Harmel. La création de ce centre appelle deux observations. D'une part, l'intitulé souligne qu'il ne s'agit plus de s'en tenir à l'examen de questions purement linguistiques ou culturelles mais d'étudier globalement le contentieux entre les deux Communautés, en ce compris les aspects économiques et politiques. D'autre part, pour la première fois, ce n'est plus au Parlement mais dans une structure indépendante de lui que les différentes parties se rencontrent. Cette formule sera systématiquement utilisée par la suite : les grandes

réformes institutionnelles seront en effet chaque fois discutées entre partis, le Parlement n'assumant plus qu'un rôle de légitimation ²⁸.

Les travaux du centre Harmel joueront un rôle essentiel dans l'évolution institutionnelle de la Belgique. Le rapport final, déposé en 1958, concluait à la nécessité d'accorder l'autonomie culturelle aux trois Communautés, traduisant ainsi des poussées fédéralistes constatées tant au Nord qu'au Sud. Parmi les raisons qui ont amené les Wallons à défendre une position fédéraliste, retenons l'importance de la donne économique, à savoir le poids du déclin wallon et, corrélativement, le développement de l'économie flamande. Cette disparité sera une des causes de la prise de conscience wallonne de la nécessité d'une certaine autonomie dans la mesure où les Flamands, majoritaires au Parlement, obtenaient sans grande difficulté une réorientation du flux des investissements de l'Etat central vers la Flandre. Avec comme conséquence, un renversement des équilibres économiques : à partir de 1966, le produit intérieur brut par habitant de la Région flamande devient supérieur à celui de la Région wallonne ; les écarts ne cesseront de croître ²⁹. Les Wallons voyaient dans la décentralisation de la politique économique un moyen de remédier au déclin économique de leur Région.

Près de cent cinquante ans après l'indépendance de la Belgique, on se retrouvait donc dans une situation inversée par rapport à celle de 1830 : « l'Etat flamand » avait pris le relais de « l'Etat francophone » !

C'est dans ce contexte de tensions que furent votées les lois linguistiques de 1962-1963 qui ont cliqué la frontière linguistique, divisé le pays en quatre Régions linguistiques dont trois unilingues et une bilingue — Bruxelles — et réglementé l'emploi des langues en matière administrative. Ces lois constituent un tournant fondamental car elles concrétisent, pour la première fois, un principe de territorialité, qui, à son tour, accélérera la logique d'autonomisation. Ce sont ces Régions linguistiques qui détermineront la compétence territoriale des Communautés et des Régions. C'est ici que s'est posée la question de Bruxelles dans la mesure où cette Région constituait d'une part une sorte d'enclave en territoire flamand et que d'autre part, elle ne connaissait pas l'homogénéité linguistique des autres Régions, même si les Francophones y sont très largement majoritaires. C'est ici que s'entrecroisent les logiques territoriale et communautaire dans un jeu très complexe d'institutions dont la vertu principale, soulignée par F. Delpérée, est de préserver les appartenances communautaires ³⁰.

3. Conclusion

Au bord de cette dernière scène, l'historien arrête son enquête pour passer la parole et la plume aux observateurs politiques et aux spécialistes du droit public. Il contemple le chemin parcouru qui va de l'Etat unitaire de 1830 au fédéralisme bipolaire d'aujourd'hui et il peut affirmer que les problèmes communautaires ne sont pas nés avec la Belgique indépendante. Les historiens ont bien montré que les cent soixante années de l'histoire de la Belgique contemporaine ont été balisées par une triple fracture ³¹. La première est d'ordre idéologique : elle a opposé, sur la question scolaire, catholiques et laïcs jusqu'à la fin du XIX^e siècle, et elle connaîtra un certain regain dans les années 1950 à propos du statut de l'enseignement secondaire libre. La seconde est sociale : de 1880 à 1950-1960, une part de plus en plus large de la population demande d'être représentée au Parlement, considéré alors comme le lieu par excellence

où l'on pouvait obtenir la réduction des multiples inégalités. La troisième enfin, de type linguistique et communautaire, s'est développée depuis la fin de la seconde guerre mondiale, avec une intensité telle que la structure même de l'Etat s'en trouvera fondamentalement transformée.

Il ne s'agit pas de se lamenter sur les sinuosités de ce parcours ni de regretter la *Belgique de Papa*, selon l'expression d'A. Méan³² — un tel regret ne relève pas d'une approche scientifique —, mais de constater que nonobstant les heurts, violences ou autres outrances qui ont jalonné cette histoire de la transformation de l'Etat belge, c'est l'exigence démocratique qui semble sortir gagnante de ce périple. Pour répondre à la complexité croissante des sociétés occidentales contemporaines, la Belgique a su faire le deuil de ses institutions originaires. Celles-ci, parfaitement adaptées aux réalités politiques du XIX^e siècle, se sont révélées progressivement inadaptées et obsolètes au regard d'évolutions qui dépassaient le cadre de son seul territoire, et cela en évitant une situation de libanisation à laquelle elle aurait pu aboutir au vu des pulsions nationalistes et des affects exacerbés qui ont traversé l'histoire de ses institutions. Ce seul fait mérite qu'on s'interroge sur les composantes d'un modèle politique qui, au delà des structures que d'aucuns continuent à considérer comme centrifuges, n'en constitue pas moins une originalité « belge ». Reste à s'interroger, comme le fit récemment Jean Stengers, sur le caractère artificiel ou non d'un Etat qui réunit des populations différentes³³.

Notes

¹ Pour un premier aperçu des nouvelles structures politiques de la Belgique, voir F. DELPÉRIÉ, « La Belgique est un Etat fédéral », dans *Journal des Tribunaux*, 1993, p. 637-646 et F. TULKENS, « Les entités fédérées : nouveaux socles de l'Etat fédéral », dans *Journal des Tribunaux*, 1994, p. 409-413. On trouvera une analyse détaillée de la réforme de l'Etat votée en 1993 dans J. BRASSINE, *La Belgique fédérale*, Dossier du CRISP n° 40, Bruxelles, 1994, 379 p. Dans l'ouvrage collectif *La Constitution fédérale du 5 mai 1993* (sous la direction de F. DELPÉRIÉ), Bruxelles, Bruylant, 1993, 291 p., diverses contributions analysent les différents aspects de la réforme de l'Etat et les problèmes qu'elle soulève. Voir aussi le numéro spécial de la revue *Administration publique*, 1994, t. 2-3, p. 79-268.

² F. JONGEN, « Communauté française et Région wallonne. Wallonie-Bruxelles, même combat ? », dans *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, numéro spécial de la *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1989, n° 3-4, p. 96-97.

³ Ch. FRANCK, « Y a-t-il un Etat belge ? Introduction », dans H. DUMONT, Ch. FRANCK, F. OST et J.-L. DE BROUWER (éd.), *Belgitude et crise de l'Etat belge*, Actes du colloque organisé par la Faculté de Droit des Facultés universitaires Saint-Louis le 24 novembre 1988, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1989, p. 47.

⁴ En réaction à cette réalité, J. Leclercq en appelle aux Wallons afin qu'ils se mettent à l'œuvre pour former leur propre communauté populaire (J. LECLERCQ, *Les catholiques et la question wallonne*, Charleroi, Institut Jules Destrée, 1988, p. 10).

⁵ *La Réforme de l'Etat*, Centre d'Etude pour la réforme de l'Etat, Bruxelles, 1938, p. 339.

⁶ Cité par J. STENGERS, « La Belgique de 1830, une nationalité de convention ? », dans *Histoires et histoires depuis 1830 en Belgique*, Revue de l'Université de Bruxelles, 1981/1-2, p. 9.

⁷ M. UYTENDALE, *Le fédéralisme inachevé. Réflexions sur le système institutionnel belge issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 17.

⁸ D'autres exemples peuvent illustrer ce type de démarche. Ainsi, en 1980, J. LOGIE publie un excellent livre sur la révolution de 1830 intitulé : *1830. De la régionalisation à l'indépendance*, Gembloux, Duculot, 1980. Le sous-titre pose cependant problème : n'est-ce pas un anachronisme de parler de régionalisation en 1830 ? Il est vrai, je le concède, que ce choix lui a peut-être été dicté par son éditeur. J'ai

moi-même été victime d'une même dérive. A l'occasion de la confection d'un dossier sur la réforme de l'Etat commandé par le journal *Le Soir*, l'introduction historique que j'avais écrite portait comme titre, à l'origine, « Perspectives historiques ». Il devint sous la plume de je ne sais quel journaliste : « La mutation de la Belgique en un Etat fédéral est une vieille histoire qui remonte à ...1830 » (*Le Soir* du 15 décembre 1992, p. 2), énoncé qui contredisait radicalement le contenu de l'article.

⁹ *De Standaard* du 31 août 1992 (traduction).

¹⁰ E. GUBIN, *Bruxelles au XIX^e siècle : berceau d'un flamingantisme démocratique (1840-1873)*, Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1979, p. 28 (Collection Histoire Pro Civitate, série in-8°, n°56). Pour une réfutation systématique de l'approche anachronique signalée ci-dessus, voir les pages 23-30 du même ouvrage.

¹¹ Paraphrasant le rapport de section centrale de la Chambre à propos de la loi sur l'organisation communale (*M.B.*, 28 juillet 1834), H. Haag précise : « Il y a 2 738 communes en Belgique. Si le Roi peut nommer bourgmestres, échevins et secrétaires communaux, le gouvernement disposera de 10 952 électeurs tout dévoués. Notre pays compte environ 47 000 électeurs dont seule la moitié, environ, prend part au vote. Avec ces 10 952 électeurs assurés, le gouvernement pourra obtenir facilement l'unanimité de la Chambre » (H. HAAG, *Les droits de la Cité. Les catholiques-démocrates et la défense de nos franchises communales. 1833-1836*, Bruxelles, les Editions universitaires, 1946, p. 22). Et d'ajouter : « A cette époque le gouvernement ne se trouve pas encore aux prises avec les masses énormes et insaisissables nées du suffrage universel. Il est en face de quelques personnes, de quelques familles, de quelques clans. La propagande est individuelle, d'homme à homme » (Id., p. 21). Sur le parlement de fonctionnaires, voir E. WITTE, « Het Belgische ambtenarenparlement (1830-1848) », *Revue Belge de Philologie et d'Histoire*, 1981, p. 828-882.

¹² J. STENGERS, « La Belgique, un accident de l'histoire ? », *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, numéro spécial de la *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1989, n° 3/4, p. 33.

¹³ Ph. BLOMMAERT, *Aenmerking over de verwaerlooing der nederduitsche Tael*, Gand, 1832. Cette brochure est considérée comme le point de départ des griefs flamands après 1830

¹⁴ E. GUBIN, *op. cit.*, p. 38.

¹⁵ L'emploi de la langue flamande en justice (1873) (Voir H. VAN GOETHEM, *De taaltoestand in het Vlaams-Belgisch gerecht. 1795-1935*, Bruxelles, Paleis der Academieën, 1990) ; l'imposition, à côté du français, de l'utilisation du flamand dans les communications avec le public (1878) ; l'obligation de l'enseignement en flamand dans les classes inférieures des écoles moyennes officielles en Flandre (1883).

¹⁶ L. HUYSE, *De gewapende vrede. Politiek in België na 1945*, Leuven, 1986, p. 56-57.

¹⁷ L. HUYSE, *op. cit.*, p. 73.

¹⁸ A. ALEN, « Le fédéralisme belge », dans *Le Fédéralisme. Approches politique, économique et juridique*, Bruxelles, De Boeck, 1994, p. 138. Et de poursuivre : « Dans l'espoir que le Gouvernement ferait droit à ces revendications au lendemain de la première guerre mondiale, le Mouvement flamand a fait preuve, au cours de celle-ci, d'une grande loyauté envers la Belgique ».

¹⁹ J. DESTREE, « Lettre au Roi sur la séparation de la Wallonie et de la Flandre », dans *La Revue de Belgique*, 15 août 1912, p. 735-758. Pour un commentaire, voir L. MULLIER, *Lettre au Roi de Jules Destrée, Août 1912, Etude du contenu et des réactions de l'opinion*, Louvain-la-Neuve, 1977 (Mémoire inédit en histoire).

²⁰ Ph. RAXHON, « De la démolition des mythes... à la déconstruction d'un « scoop » », dans *Cahiers de Clio*, n 123, 1995, p. 79-80.

²¹ M. LIBON, *Elie Baussart (1887-1965). L'identité wallonne et le mouvement wallon*, t. I, Louvain-la-Neuve, 1986, p. 15 (Thèse de doctorat inédite présentée à l'UCL).

²² « Proposition de révision de la Constitution par cinq députés du Frontpartij » dans *Doc. Parl., Ch.*, session 1930-1931, séance du 23 avril 1931, n 177 ; « Proposition de révision de la Constitution », dans *Doc. Parl., Ch.*, session 1937-1938, séance du 1^{er} juin 1938, n 233. Cette proposition, déposée par trois socialistes wallons — G. Truffaut, F. Van Belle et J. Martel —, fut préparée dans le cadre de la *Ligue d'Action wallonne* par F. Dehousse, juriste, professeur à l'Université de Liège et par Jean Rey (Voir M. LIBON, *op. cit.*, t. III, p. 580).

²³ A. ALEN, *op. cit.*, p. 139.

²⁴ Voir le *Courrier hebdomadaire du CRISP* du 14 novembre 1961, n° 129, consacré à la présentation d'un *Tableau synthétique des projets de fédéralisme de 1931 à nos jours*.

²⁵ M. UYTENDAELE, « Fédéralisme régional ou fédéralisme communautaire », dans F. DELPÉRÉE (sous la direction de), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, p. 115.

²⁶ Ce n'est pas un hasard si la déclaration gouvernementale du 17 mai 1938 promettait l'autonomie culturelle des deux Communautés linguistiques.

²⁷ L. HUYSE, *op. cit.*, Leuven, 1986, 6^e édition, p. 53-54.

²⁸ Cette procédure avait déjà été mise en œuvre en 1944 pour l'élaboration de la Sécurité sociale et en 1957-1958 pour celle du Pacte scolaire. On n'a pas manqué de s'interroger sur la signification et sur les effets d'une telle procédure : est-ce le signe d'une dérive démocratique ou la traduction d'une nécessaire adaptation de la démocratie devant le risque de paralysie produit par la participation et par l'inflation et l'éclatement légistique de ces dernières années ?

²⁹ H. HASQUIN, « Les Wallons, la Belgique et Bruxelles. Une histoire de frustrations », dans *A l'enseignement de la Belgique nouvelle*, numéro spécial de la *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1989, n° 3-4, p. 53.

³⁰ F. DELPÉRÉE, « La Belgique = un Etat, trois Communautés, une Région », dans *Le Journal des Procès*, 28 décembre 1990, n° 185, p. 8 et sv.

³¹ J. PUISSANT, « D'un quart de siècle à l'autre », dans *Cent ans de droit social en Belgique. 1886/1887-1986/1987. Actes de la journée commémorative du 12 novembre 1986*, Bruxelles, 1986, p. 124-125 (Numéro spécial de la *Revue du Travail* et de la *Revue belge de Sécurité Sociale*).

³² A. MÉAN, *La Belgique de Papa. 1970 : le commencement de la fin*, Bruxelles, CRISP, 1989 (collection Pol-His, n° 1).

³³ J. STENGERS, « La révolution de 1830 », dans A. MORELLI (sous la direction de), *Les grands mythes de l'histoire de Belgique, de Flandre et de Wallonie*, Bruxelles, EVO, 1995, p. 146.

1987-1997 : le Canada à la recherche de la Constitution parfaite

Serge JAUMAIN

De nombreux Etats procèdent de temps à autre à d'importantes modifications de leurs institutions mais, comme le remarque très justement Peter Russel, aucun d'entre eux n'a été engagé dans un processus de réforme constitutionnelle de façon aussi intense et sur une aussi longue période que le Canada ¹. Depuis plus de vingt ans, la question de l'avenir institutionnel de ce pays est posée. Pour comprendre les enjeux de ce débat, révélé au monde de façon spectaculaire lors du premier référendum québécois, en 1980, il faut remonter au milieu du XIX^e siècle.

La Constitution canadienne est à l'origine une loi britannique adoptée en 1867 mais un siècle plus tard, elle se trouve toujours en Angleterre. Cette situation anachronique trouve sa source dans un double problème : d'une part, le rapatriement de la Constitution présuppose un accord entre les gouvernements fédéral et provinciaux sur une formule d'amendement (faut-il adopter la règle de l'unanimité ou de la majorité ? le Québec peut-il disposer comme il le demande d'un droit de veto ?) et d'autre part le Québec conditionne son approbation à un renforcement de ses pouvoirs. Ces débats institutionnels font couler beaucoup d'encre dans les années soixante et deux tentatives de rapatrier la Constitution (en 1964 et 1971) échouent face au refus du gouvernement québécois.

Pendant ce temps, le parti québécois (PQ) dirigé par René Lévesque est porté au pouvoir en 1976 et propose de résoudre la question en organisant, en 1980, un référendum provincial par lequel il demande à la population de la Belle Province de lui permettre de négocier avec le pouvoir fédéral sur base d'un projet de « souveraineté-association » (souveraineté politique du Québec mais en association économique avec le reste du Canada). La victoire du « non » (qui recueille près de 60% des voix) tempère un moment la volonté sécessionniste du Québec. Par contre, l'année suivante, le premier ministre fédéral, le libéral Pierre Elliott Trudeau (qui avait mené une vigoureuse campagne contre le projet indépendantiste) et les gouvernements de toutes les provinces canadiennes profitent de cette victoire pour parvenir, sans le Québec, à un accord général sur le rapatriement de la Constitution, la mise en place d'une procédure d'amendement et d'une charte des droits et libertés ².

La nouvelle Constitution entre en vigueur en 1982 mais l'opposition du Québec lui fait immédiatement perdre une partie de sa légitimité et retarde la mise en œuvre d'autres réformes institutionnelles. La province francophone se trouve dans une situation paradoxale : en se prononçant contre le projet de souveraineté-association, ses habitants ont exprimé le souhait de demeurer au sein de la fédération canadienne mais la nouvelle Constitution canadienne n'a pas reçu l'aval de leur gouvernement. Un compromis permettant au Québec de réintégrer le giron constitutionnel paraît indispensable.

C'est la recherche de cet accord qui mobilise depuis une quinzaine d'années une bonne partie du monde politique canadien. Au milieu des années quatre-vingt, des changements de majorité au niveau fédéral puis provincial semblent pourtant créer un climat plus favorable à la reprise des discussions constitutionnelles. Le parti conservateur mené par Brian Mulroney remporte les élections fédérales de 1984 et, à la fin de l'année suivante, le gouvernement libéral et profédéraliste de Robert Bourassa succède au PQ sur la scène provinciale. Ce nouveau contexte politique permet de relancer les discussions institutionnelles avec l'espoir de déboucher sur un compromis acceptable par toutes les parties.

1. L'échec de l'Accord du Lac Meech : la rupture

Le nouveau gouvernement québécois pose cinq conditions à sa réintégration dans le giron constitutionnel. Elles visent la reconnaissance de son statut de « société distincte », l'attribution d'un droit de veto sur toute modification ultérieure de la Constitution, sa participation à la nomination des juges de la Cour suprême, une augmentation de ses pouvoirs en matière d'immigration, l'établissement de limites au pouvoir fédéral de dépenser. Comme le note Stéphane Dion, il s'agit de la plus courte liste de demandes institutionnelles jamais présentée par un gouvernement québécois ³. Tous les ingrédients semblent réunis pour déboucher sur une entente. Et de fait, après de longues négociations entamées au printemps 1986, les premiers ministres fédéral et provinciaux parviennent en 1987 à un compromis historique : l'Accord du lac Meech.

Les onze premiers ministres reconnaissent, dans une certaine mesure, le caractère distinct du Québec ; ils acceptent que les provinces participent à la désignation des sénateurs et des juges de la Cour suprême et puissent se retirer des programmes à frais partagés tout en obtenant une compensation financière. Ils se mettent également d'accord sur la règle de l'unanimité indispensable à toute réforme constitutionnelle (chaque province dispose donc du droit de veto). En dépit des propos alarmistes tenus par Pierre Elliott Trudeau qui voyait dans cet accord une lourde menace pour le fédéralisme canadien, il est difficile d'y voir « autre chose qu'un compromis minimaliste obligeant et le camp du fédéralisme et celui du nationalisme québécois à faire des concessions » ⁴.

La formule d'amendement de la Constitution mise en vigueur en 1982 exigeait l'accord du pouvoir fédéral et de sept provinces comprenant plus de la moitié de la population canadienne. Toutefois, une procédure particulière était prévue si l'on souhaitait, comme dans l'Accord de Meech, modifier cette formule. Les onze gouvernements (fédéral et provinciaux) devaient marquer leur accord et celui-ci devait ensuite être ratifié par toutes les législatures dans un délai maximal de trois ans à partir du

moment où le premier parlement marquait son accord. L'Assemblée nationale du Québec fut la première à s'exécuter. Elle adopta le compromis le 23 juin 1987, à peine vingt jours après sa signature. Un an plus tard, toutes les autres provinces avaient fait de même excepté le Nouveau-Brunswick et le Manitoba. Dans la première province, le nouveau chef de gouvernement, le libéral Franck Mac-Kenna, exigeait des compléments à l'Accord. Au Manitoba, le premier ministre conservateur, Gary Filmon, était depuis peu à la tête d'un gouvernement minoritaire qui ne pouvait donc ignorer l'hostilité de l'opposition parlementaire à cet Accord. Par ailleurs, lorsque le libéral Clyde Wells, un proche de Trudeau radicalement opposé au compromis de 1987, accède au pouvoir à Terre-Neuve en avril 1989, il fait annuler la ratification votée par la précédente législature. Le 23 juin 1990, malgré d'ultimes négociations interprovinciales, il appert que deux provinces refusent toujours de ratifier l'Accord : Terre-Neuve et le Manitoba. Dans cette dernière, c'est le député autochtone Elijah Harper qui fait définitivement échouer le projet en refusant d'accepter une procédure d'urgence (celle-ci nécessite un vote unanime des députés manitobains).

La non-ratification de l'Accord par deux petites provinces (elles représentent moins de 8% de la population canadienne) est la cause formelle de l'échec mais les raisons profondes sont, elles, multiples. Elles tiennent à la fois à la radicalisation d'une partie de la population anglophone qui accepte de plus en plus mal que la province francophone bénéficie d'un statut distinct⁵ ; à l'opposition de divers groupes (les peuples autochtones, les représentants des territoires, des organisations féminines et des associations multiculturelles) qui estiment que l'Accord ne tient pas suffisamment compte de leurs intérêts ; aux critiques des milieux nationalistes québécois pour qui la reconnaissance du Québec comme « société distincte » n'aura qu'une portée toute symbolique ; à l'écho recueilli par les critiques acerbes de l'ancien premier ministre Pierre-Elliott Trudeau. Bien que ne détenant plus aucun mandat politique, ce dernier reste un personnage très influent tant auprès de la population anglophone qu'au sein même du parti libéral fédéral.

Le 26 juin 1990, Claude de Groulart, le journaliste belge le plus au fait des questions constitutionnelles canadiennes, écrit dans *Le Soir* : « Bien peu de gens se réjouiront des malheurs qui accablent aujourd'hui le Canada ». Cette petite phrase exprime bien le sentiment général de la presse⁶. L'échec de la tentative de compromis institutionnel est immédiatement perçu en Belgique comme un grave revers qui hypothèque l'avenir de la fédération canadienne. Les journalistes belges ont bien mesuré l'ampleur du problème.

Les manuels d'histoire du Canada présenteront sans doute un jour cet échec comme l'une des principales ruptures dans une histoire institutionnelle, pourtant fertile en événements. Il provoqua non seulement un choc profond dans l'opinion québécoise qui estimait, non sans raisons, avoir présenté à la table des négociations ses revendications minimales hors desquelles aucun accord n'était envisageable, mais il mit aussi un terme à un style de discussions entre premiers ministres fédéral et provinciaux, sans réelle consultation populaire. En outre, Meech révèle que désormais il ne sera plus possible de mener de telles négociations sans y associer les populations autochtones et en négligeant les intérêts de nombreux groupes de pression. D'une certaine manière, cet échec contribue donc à porter, comme jamais auparavant, le débat

institutionnel sur la place publique et à y associer un nombre croissant d'acteurs. Dans ce contexte, une abondante et très riche littérature est produite par des politologues, des constitutionnalistes, des économistes mais aussi par le personnel politique. Elle sera complétée par plusieurs commissions d'enquête dont les conclusions joueront un rôle essentiel dans l'évolution des discussions. Peter Russel compare ce nouveau processus à un sablier ⁷. Il comprend en effet trois phases : au sommet une large consultation populaire suivie par un travail de rédaction et de mise en forme réalisé par une petite élite et enfin (le fond du sablier) une procédure de ratification qui associe à nouveau le grand public. Il faut toutefois reconnaître que, comme le souligne plus loin Louis Massicotte, l'appel à l'opinion va surtout contribuer à « bétonner les désaccords ».

2. Le temps des commissions

Au Québec, l'échec de Meech est perçu par une large frange de l'opinion comme la fin du dernier espoir de compromis avec le reste du Canada. Pour Guy Laforest, le régime fédéral mis en place en 1867 est cette fois cliniquement mort ⁸. La souveraineté et les idées indépendantistes qui, depuis 1980, étaient en veilleuse connaissent soudain un regain de succès. En 1990, les fêtes de la Saint-Jean prennent un caractère tout particulier. Elles renvoient l'image d'un peuple bien décidé à s'engager sur la voie de l'autonomie. Les journaux belges ne s'y trompent pas qui titrent : « Vive le Québec libre » ou « Les Québécois crient : on veut un pays. Une foule immense célèbre à Montréal le cheminement autonomiste » ⁹. On parle de deux cents à cinq cent mille personnes dans les rues de la métropole. Les sondages montrent qu'en cas de référendum immédiat une majorité des Québécois se prononceraient cette fois en faveur d'une large autonomie politique pour leur province. Cette vague de fond souverainiste conduit le gouvernement de Robert Bourassa à radicaliser ses positions. Il refuse désormais de participer à de nouvelles négociations avec les premiers ministres provinciaux et ne reconnaît plus comme interlocuteur que le seul gouvernement fédéral.

Au sein même du parti libéral québécois (PLQ), un groupe de travail présidé par Jean Allaire et qui lors de sa création (au début de l'année 1990), avait pour mission de définir la position constitutionnelle à adopter lors des discussions qui suivraient la ratification de l'Accord du lac Meech présente, le 28 janvier 1991 son rapport intitulé *Un Québec libre de ses choix*. Ce document adopté par le PLQ en mars 1991, expose les conditions minimales mises par le Québec à une nouvelle entente constitutionnelle. Tournant essentiel dans l'attitude d'un parti traditionnellement pro-fédéraliste, il préconise en même temps un renforcement de l'union économique canadienne et une très large autonomie politique pour le Québec. Il revendique aussi les pleins pouvoirs, aux dépens de l'Etat fédéral, dans vingt-deux domaines ¹⁰ et des compétences partagées avec le fédéral en matière de justice et de politique étrangère.

Par ailleurs une commission législative « élargie » (composée de représentants du monde politique et de la « société civile ») est mise sur pied, sous la direction de deux personnalités issues des milieux économiques, Michel Belanger (proche du PLQ) et Jean Campeau (proche du PQ). Sa mission : présenter des recommandations sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec. Pour mener à bien ses investigations, la Commission tiendra, dans une dizaine de villes du Québec, 267 audiences publiques

et télévisées et elle invitera une série impressionnante d'experts (politologues, constitutionnalistes, économistes du Québec mais aussi du Canada anglais) à répondre à huit questions sur l'avenir de la province francophone. Leurs contributions constituent encore aujourd'hui des documents d'une richesse impressionnante ¹¹. La Commission lira encore les centaines de mémoires qui lui seront envoyés et ses travaux seront suivis avec intérêt par la population québécoise.

La Commission dépose son rapport le 26 mars 1991. Très critique à l'égard du fédéralisme canadien dont il n'espère plus grand-chose, ce rapport laisse entendre qu'un Québec souverain est parfaitement viable notamment sur le plan économique. A cet égard, il envisage le maintien de liens économiques étroits avec le reste du Canada (notamment une union monétaire) et avec la nouvelle zone de libre-échange de l'Amérique du Nord. Cette union économique pourrait s'inspirer du modèle européen. Les membres de la Commission rigoureusement unanimes pour rejeter le *statu quo* en matière institutionnelle, proposent deux types de solution : soit une révision fondamentale du partage des compétences entre le Québec et le pouvoir fédéral, soit la souveraineté-association, ces deux options étant bien sûr liées à la présence dans la Commission de fédéralistes et de souverainistes. A court terme, la principale conséquence du travail de la Commission est le vote, en mai 1991, de la loi 150 stipulant qu'en octobre 1992 au plus tard, la population québécoise serait consultée par référendum sur la souveraineté du Québec. Si une majorité se dégage en faveur de cette option, le Québec deviendra un Etat souverain un an après le référendum. Suivant les recommandations de la commission, un comité parlementaire est chargé d'étudier toutes les questions liées à l'accès du Québec à la souveraineté et un second a pour mission d'étudier toute nouvelle proposition en matière institutionnelle formulée par le gouvernement fédéral.

L'échéancier était fixé. Le débat constitutionnel ne pouvait plus être évité. Au lendemain de la non-ratification de l'Accord de Meech, tous les acteurs s'entendaient d'ailleurs pour reconnaître que le *statu quo* n'était plus possible même si une solution acceptable par tous les protagonistes devenait de plus en plus difficile à dégager : les positions s'étaient radicalisées et de nouvelles exigences étaient apparues. A côté des demandes formulées par le Québec, plusieurs provinces de l'Ouest revendiquaient désormais une réforme du Sénat (afin d'assurer une meilleure représentation de leurs intérêts à Ottawa) et les autochtones souhaitaient faire valoir leur point de vue dans les futures discussions institutionnelles. Il fallait par ailleurs revoir entièrement le processus de négociation ; une discussion limitée aux seuls premiers ministres n'était plus envisageable. C'est dans ce contexte bien particulier qu'une multitude d'études voient le jour un peu partout au Canada. Des universitaires y examinent les différents scénarios constitutionnels possibles. Deux grandes options se dégagent de ces travaux : le Canada doit opter pour un « fédéralisme renouvelé » ou se résoudre à l'indépendance de la province francophone.

Pendant ce temps, le gouvernement fédéral n'est pas resté inactif. Il a tout d'abord chargé, le 1^{er} novembre 1990, une Commission dirigée par le président du CRC (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission) Keith Spicer de promouvoir le dialogue entre tous les Canadiens et de recueillir l'avis de la population sur l'avenir du pays. Affaibli par des dissensions internes ce *forum des citoyens sur*

l'avenir du Canada rencontre un succès mitigé : la participation des Québécois et des autochtones, deux groupes directement intéressés par le processus de réforme constitutionnelle reste très limitée. De cet exercice d'introspection, il ressort que les Canadiens ont des conceptions très différentes sur le devenir de leur Etat : du côté anglophone le *What does Quebec want ?* des années septante est devenu *Goodbye... et bonne chance !*¹². Une partie de la population anglophone semble désormais préférer que le Québec quitte la fédération plutôt que de lui accorder un statut particulier. Elle estime par ailleurs que les autorités consacrent un temps trop considérable aux débats institutionnels au détriment d'autres questions. Les Canadiens marquent aussi leur désaffection à l'égard du monde politique et la nécessité d'intensifier les consultations populaires pour l'élaboration des politiques qui touchent directement le citoyen.

Une nouvelle tentative de réformer les institutions semble néanmoins inéluctable mais pour la mener à bien, il faut d'abord déterminer la procédure à suivre pour introduire les réformes et ensuite trouver un accord sur la liste des changements à apporter à la Constitution. C'est à la première de ces tâches que s'attelle, dès le 17 décembre 1990, un comité mixte de la Chambre des Communes et du Sénat présidé par le député Jim Edwards et le sénateur Gérald Beaudoin. Il examine la procédure de modification de la Constitution afin de déterminer les améliorations à lui apporter. Ses travaux montrent que les Québécois souhaitent essentiellement retrouver leur droit de veto constitutionnel tandis que dans le reste du Canada l'on insiste plus sur la nécessité d'une procédure permettant une meilleure participation de la population au processus de réforme institutionnel. Le comité propose dans ses recommandations de remplacer la règle de l'accord de sept provinces représentant la moitié de la population canadienne par un système dans lequel tout amendement devrait obtenir le soutien de la Chambre des communes et des législatures provinciales de l'Ontario, du Québec, de deux des quatre provinces atlantiques et de deux des quatre provinces de l'Ouest. Ce système permet au Québec de retrouver son droit de veto mais il nécessite en même temps l'abandon par le reste du Canada du principe de l'égalité entre les provinces. Le comité Beaudoin-Edwards reconnut cependant qu'il n'était pas possible de modifier la seule formule d'amendement sans régler en même temps les autres questions constitutionnelles¹³.

S'inspirant des idées développées par le comité Beaudoin-Edwards, le gouvernement fédéral rédige au cours de l'été 1991 une série de propositions constitutionnelles et demande ensuite à un nouveau comité parlementaire de consulter les Canadiens afin d'examiner avec eux comment les adapter le mieux possible aux souhaits de la population. Ces propositions gouvernementales sont présentées le 24 septembre 1991 dans un document intitulé : *Bâtir ensemble l'avenir du Canada* qui comprend vingt-huit recommandations. Afin d'augmenter les chances de réussite de ce projet, le gouvernement sépare du reste deux propositions qui, elles, nécessitent l'unanimité des provinces (la modification de la formule d'amendement de la Constitution, la spécification dans la Constitution des modalités relatives à la composition de la Cour suprême). Le document comprend entre autres choses une certaine reconnaissance du Québec comme société distincte mais moins favorable que celle contenue dans l'accord du Lac Meech¹⁴, l'enchâssement dans la Constitution de la reconnaissance du droit des autochtones à disposer d'un gouvernement autonome, l'élection des séna-

teurs sur la base d'une représentation provinciale et territoriale plus équitable, la création d'un Conseil de la fédération (composé des ministres fédéraux et provinciaux et qui se chargerait des dossiers relatifs à l'union économique et aux affaires intergouvernementales ¹⁵), une plus grande décentralisation du pouvoir assurée par un retrait du fédéral de plusieurs champs de compétence. Comme l'écrit Peter Russel, il y avait dans ces propositions « *something for everyone (well almost, everyone), but maybe not enough for anyone* » ¹⁶.

Afin de prendre le pouls des Canadiens face à ces nouvelles propositions, un comité parlementaire présidé cette fois par Dorothy Dobbie, députée du Manitoba, et par le sénateur québécois Claude Castonguay (remplacé fin novembre par Gérald Beaudoin) sillonnera le Canada tandis qu'une procédure de consultation particulière sera mise en œuvre pour recueillir l'avis des peuples autochtones. Pour la première fois dans l'histoire canadienne, des négociations constitutionnelles n'étaient pas conduites par le biais de discussions intergouvernementales et les autochtones y étaient pleinement associés.

Suite à une série de difficultés, notamment logistiques, et au succès populaire mitigé, le travail du comité est bientôt réorganisé. Cinq conférences nationales de trois jours préparées par des organisations ou instituts indépendants sont mises sur pied. Relayées par la télévision, elles se tiennent dans différentes régions du pays et sont consacrées chacune à une partie des propositions gouvernementales ¹⁷. Ces conférences donnent un nouveau souffle aux travaux du comité Beaudoin-Dobbie ¹⁸. Parallèlement, le gouvernement fédéral finance des consultations organisées par les quatre associations autochtones nationales et dont les conclusions sont transmises au comité Beaudoin-Dobbie. Au terme de ses travaux, le comité qui a reçu plus de trois mille mémoires et entendu sept cents personnes rend public son rapport, le 1^{er} mars 1992. Celui-ci précise et apporte des amendements aux propositions gouvernementales sur plusieurs points mais les grandes lignes du projet gouvernemental ne sont pas remises en cause. Les plus grandes différences avec les propositions initiales se marquent sur la question de l'union économique. L'idée d'un Conseil de la fédération disparaît mais l'on insiste sur la nécessité de lier un renforcement de l'union économique à l'établissement d'une charte sociale.

3. L'Accord de Charlottetown : un nouvel échec

Le gouvernement fédéral se fonde sur les suggestions du comité pour entamer des négociations avec les ministres de toutes les provinces (excepté le Québec) mais aussi, et c'est une nouveauté, avec les représentants des territoires et des autochtones. Le 7 juillet, les premiers ministres provinciaux, le ministre fédéral des Affaires constitutionnelles, Joe Clark et les représentants des territoires et des autochtones parviennent à un compromis. Renégocié avec Robert Bourassa, il débouchera le 28 août 1992 à Charlottetown, sur un texte intitulé *Rapport du consensus sur la Constitution*, communément appelé « l'Accord de Charlottetown ».

Cette tentative de répondre aux revendications constitutionnelles formulées par les différentes parties du pays est basée sur un ensemble de soixante amendements constitutionnels parmi lesquels : la reconnaissance du caractère distinct du Québec (mais sans apporter de modification en sa faveur dans la répartition des pouvoirs).

L'accord répond aussi à la revendication de plusieurs provinces sur la question du Sénat : il attribue à chacune un nombre égal de sièges mais en contrepartie la représentation à la Chambre des Communes est adaptée au nombre d'habitants de chaque province. Dix-huit sièges supplémentaires de député sont ainsi accordés à l'Ontario et au Québec qui se voit en outre garantir pour toujours un minimum de 25% des sièges, quelle que soit l'évolution de la population québécoise. L'accord transfère aussi vers les provinces un certain nombre de compétences fédérales et reconnaît aux autochtones le droit à l'autonomie gouvernementale. Peter Russell décrit ces soixante propositions d'amendement comme « *the best efforts of Canadian constitutional reformers to satisfy all of the country's major constitutional contingencies* » mais il ajoute immédiatement « *Seldom has a country been confronted with such a convoluted and incoherent set of constitutional proposals* »¹⁹.

Robert Bourassa accepte que le référendum sur la souveraineté du Québec prévu le 26 octobre 1992 porte sur ces nouvelles propositions tandis que le gouvernement fédéral organisera à la même date un référendum à l'échelle nationale. Les deux consultations porteront sur la question suivante : « Acceptez-vous que la Constitution du Canada soit renouvelée sur base de l'entente conclue le 28 août 1992 ? ». Il est décidé que le « oui » devra être majoritaire dans toutes les provinces pour que l'accord soit adopté. Cette nouvelle procédure repose sur l'idée qu'une fois le texte approuvé par la population, cette décision lierait les différentes législatures provinciales et l'on éviterait ainsi de reproduire le scénario qui avait fait échouer la ratification de l'Accord du lac Meech.

Malgré l'accord de tous les premiers ministres, des chefs de gouvernements territoriaux et des leaders autochtones, ces accords provoquent une levée de boucliers qui voit des groupes que tout oppose faire campagne pour le « non ». Les partisans des thèses centralisatrices de Pierre-Elliott Trudeau (qui fait une intervention remarquée contre l'accord²⁰) se retrouvent ainsi aux côtés des nationalistes québécois les plus durs et de Preston Maning qui utilise la défiance de la population à l'égard du monde politique. Cette cristallisation des oppositions est facilitée par la complexité (mais aussi les zones d'ombre) du texte de Charlottetown, par la mauvaise organisation des comités du « oui »²¹. Le camp du « non » profite en outre des voix de ceux qui entendent simplement manifester leur mécontentement à l'égard de la politique d'un gouvernement fédéral au plus bas dans les sondages et qui ne parvient pas à juguler une récession économique persistante. D'autres éléments ont sans doute contribué à accentuer l'opposition à cet accord : une certaine lassitude à l'égard de questions constitutionnelles qui occupent depuis fort longtemps l'avant-scène du débat politique ; une incompréhension de certains milieux anglophones face à la garantie pour le Québec de disposer au minimum d'un quart des sièges à la Chambre des Communes quelle que soit l'évolution de sa population ; des inquiétudes liées à l'autonomie gouvernementale des Autochtones et à la réalité des pouvoirs du nouveau Sénat. Au Québec, la révélation d'informations confidentielles sur la faiblesse de Robert Bourassa dans la négociation finale renforça encore le camp du « non ».

L'accord de Charlottetown est finalement rejeté, le 26 octobre 1992, par 54,4% de la population canadienne. Non seulement la majorité des Québécois s'y opposent mais il en va de même dans cinq autres provinces (la Nouvelle-Ecosse et les quatre

provinces de l'Ouest) tandis qu'en Ontario le « oui » l'emporte d'extrême justesse. Une nette majorité (62%) des Indiens vivant dans les réserves ont également voté contre l'accord. Pour le directeur des Affaires constitutionnelles du Bureau du Conseil privé, James Ross Hurley : « Il aurait été souhaitable pour les gouvernements d'obtenir un vote favorable dans toutes les provinces. Ce ne fut pas le cas, mais les résultats obtenus sont probablement ce qu'on pouvait espérer de mieux dans les circonstances : les Québécois n'avaient pas été rejetés par le reste du Canada, le reste du Canada n'avait pas été rejeté par le Québec et les peuples autochtones n'avaient pas été rejetés par les non-Autochtones. Cela contribua au climat de calme généralisé qui suivit le référendum — contrairement à ce qui s'était passé après l'échec de l'Accord du lac Meech »²².

L'objectif de ce que l'on a appelé « les rondes constitutionnelles » était de réformer le fédéralisme canadien afin de réintégrer le Québec dans le giron constitutionnel et, en même temps, de contrer le développement du séparatisme québécois. Dix ans après le rapatriement de la Constitution, l'échec de cette stratégie était patent. Non seulement, elle n'avait pas permis de trouver un accord avec la province francophone mais en outre, elle avait provoqué la naissance d'une kyrielle de nouvelles revendications, formulées par les différentes régions du Canada et les Autochtones, qui paraissaient de plus en plus difficiles à concilier. Peter Russell remarque avec raison : « *Canadians aspired to be a sovereign people with a constitution based directly on the consent of the people. But they were — or had become — such a fractured, disunited people that they could not agree explicitly and directly on the terms of their political union* »²³.

4. Vers un nouveau référendum québécois

L'échec du référendum sur l'accord de Charlottetown marque une courte pause dans les discussions institutionnelles. Si les travaux scientifiques se poursuivent, le gouvernement conservateur (dirigé par Brian Mulroney puis après sa démission par Kim Campbell) choisit de ne plus relancer le débat et lorsqu'en 1993 l'équipe du libéral Jean Chrétien accède au pouvoir, il n'agit pas autrement. Toutefois, le nouveau premier ministre peut d'autant moins ignorer la question institutionnelle que les élections fédérales sont également marquées par le succès du Bloc Québécois. Sur le plan électoral, ce dernier est, avec le Reform Party dirigé par Preston Manning, le principal bénéficiaire de l'échec de l'accord de Charlottetown. Son chef, Lucien Bouchard, un ancien dissident du parti conservateur, devient même le chef de l'opposition officielle au parlement fédéral et affirme très clairement son souhait de conduire le Québec à l'indépendance. Quelques mois plus tard, c'est le parti québécois qui fait son retour au premier plan de la scène provinciale en remportant les élections avec un programme qui promet notamment la tenue d'un référendum sur l'avenir du Québec.

La nouvelle donne politique relance le débat. Au mois de décembre 1994, Jacques Parizeau, le nouveau premier ministre du Québec annonce officiellement sa volonté de tenir un référendum dans le courant de l'année suivante. Pour associer le plus largement possible la population québécoise à cette discussion, il rédige un avant-projet de loi qu'il soumet à une large consultation populaire par le biais d'une *Commission nationale sur l'avenir du Québec*. Au cours de l'hiver 1994-1995, ses

dix-huit commissions régionales tiennent un peu plus de quatre cents réunions publiques qui lui permettent de recueillir les remarques et suggestions de cinquante-cinq mille citoyens. Les conclusions sont sans ambages : « la souveraineté est la seule option apte à répondre aux aspirations collectives des Québécoises et des Québécois »²⁴.

Dans un premier temps, les sondages montrent que la majorité de la population n'est pas prête à approuver les options du gouvernement péquiste. Celui-ci choisit dès lors de repousser à l'automne un référendum initialement attendu pour le printemps 1995 puis à mâtiner son projet autonomiste d'une bonne dose d'« association » économique et politique avec le reste du Canada. Le 12 juin 1995, les chefs du Parti Québécois, du Bloc Québécois et de l'Action démocratique du Québec ratifient ainsi une entente par laquelle, ils s'engagent, après une victoire du « oui », à offrir au Canada « une proposition de traité sur un nouveau partenariat économique et politique ». Celui-ci visait notamment à consolider l'espace économique existant.

En dépit de cette entente et malgré l'intervention du très populaire Lucien Bouchard qui quelques semaines avant la consultation reprit en main la direction du camp du « oui » et lui permit pour la première fois d'envisager sérieusement une victoire²⁵, une courte majorité de Québécois (53 498 voix sur un total de 4 669 554) rejeteront le projet péquiste.

Pendant cette campagne référendaire, le gouvernement fédéral ne prit aucun engagement en cas de victoire du « non ». Tout au plus, le premier ministre Jean Chrétien formula-t-il une vague promesse de reconnaissance du caractère distinct du Québec. Un peu moins d'un mois après le référendum, il a présenté de nouvelles propositions reconnaissant notamment le caractère distinct de la province par le vote d'une motion sur ce thème (le principe n'est donc pas enchâssé dans la Constitution) et à octroyer au Québec, à l'Ontario, aux provinces de l'Ouest et aux provinces maritimes un droit du veto sur tout changement constitutionnel. La deuxième proposition ayant immédiatement provoqué une levée de boucliers en Colombie britannique, le gouvernement Chrétien décida de lui octroyer également un droit de veto et de maintenir un « droit de veto régional » pour les Prairies.

Les résultats du référendum prouvent que le débat institutionnel est loin d'être clos. Malgré l'arrivée au gouvernement fédéral du politologue montréalais Stéphane Dion, les perspectives d'accord semblent plus éloignées que jamais. Comme le remarque très judicieusement José Woehrling : non seulement il n'y a aucun accord quant au fond d'une hypothétique réforme institutionnelle mais les principaux acteurs ne parviennent même plus à établir un consensus sur la procédure de réforme²⁶. Les autorités fédérales doivent pourtant dégager les bases d'une nouvelle entente si elles veulent éviter l'organisation d'un nouveau référendum québécois. C'est la quadrature du cercle. On peut dès lors se demander avec James Ross Hurley si « la quête éternelle de la Constitution parfaite » ne deviendra pas un jour la caractéristique dominante du Canada²⁷.

Notes

¹ Peter H. RUSSEL, *Constitutional Odyssey. Can Canadians Become a Sovereign People ?*, Toronto, University of Toronto Press, 1992, p. 76.

² Pour une présentation générale de l'histoire constitutionnelle du Canada voir Jacques-Yvan MORIN et José WOEHLING, *Les Constitutions du Canada et du Québec. Du régime français à nos jours*, 2^e éd., Montréal, Thémis, 1994.

³ Stéphane DION, « Explaining Quebec Nationalism » dans R. KENT WEAVER (éd.), *The Collapse of Canada ?*, Washington DC, The Brookings Institution, 1992, p. 112.

⁴ Maurice CROISAT, Franck PETTEVILLE et Jean TOURNON, *Le Canada d'un référendum à l'autre. Les relations politiques entre le Canada et le Québec (1980-1992)*, Association française d'études canadiennes, 1992, p. 92. Cet ouvrage propose une excellente synthèse des débats institutionnels antérieurs à 1992.

⁵ En dépit de l'accord signé par tous les premiers ministres, les sondages montrent très vite qu'une majorité de Canadiens anglais sont opposés à cet accord.

⁶ Voir Serge JAUMAIN, « La fin du modèle canadien ? L'échec des accords du Lac Meech et le conflit d'Oka dans la presse belge », dans G. L. SYMONS, J. A. DICKINSON et H.-J. NIEDEREHE (éd.), *Repositionnement mondial : le Canada des années 1990 (Thèmes canadiens/Canadian Issues, XIV)*, 1992, pp. 77-96.

⁷ Voir son intervention dans Jean LAPONCE et John MEISEL (éd.), *Débat sur la Constitution*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1994, p. 56.

⁸ Ronald L. WATTS et Douglas M. BROWN, *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 6.

⁹ Serge JAUMAIN, « La fin du modèle canadien ?... », p. 84.

¹⁰ Il s'agit notamment des affaires sociales, de la culture, de la santé, de la politique familiale, de la politique de la main-d'œuvre, des communications, de l'environnement, de l'agriculture, de la sécurité publique. *Un Québec libre de ses choix. Rapport du comité constitutionnel du Parti libéral du Québec*, 28 janvier 1991.

¹¹ *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission*, Commission sur l'avenir politique et institutionnel du Québec, document du travail, numéro 4, Québec, 1991.

¹² David J. BERCUSON et Barry COOPER, *Goodbye... et bonne chance ! Les adieux du Canada anglais au Québec*, Montréal, Le Jour, 1991 (version française de *Deconfederation : Canada without Quebec*, Toronto, Key Porter, 1991).

¹³ Gérald BEAUDOIN et Jim EDWARDS, *Le processus de modification de la Constitution du Canada. Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes*, Ottawa, 20 juin 1991. Voir aussi Peter H. RUSSEL, *op. cit.*, p. 166.

¹⁴ Le concept de « société distincte » devient ici une clause interprétative de la Charte des droits et libertés, il ne s'applique donc plus (comme le demandait le Québec) au principe de la division du pouvoir contenu dans la Constitution.

¹⁵ Cette nouvelle institution était inspirée du Conseil des ministres de la Communauté européenne mais à la différence de celui-ci, il n'aurait pas de personnel permanent.

¹⁶ Peter H. RUSSEL, *op. cit.*, p. 173.

¹⁷ Les organisateurs choisissent les participants parmi les experts et les représentants des groupes d'intérêt et ils veillent à ce que les régions, les sexes et les deux langues officielles soient équitablement représentés. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont représentés ainsi que des citoyens intéressés par les questions constitutionnelles (ils peuvent tirer au sort l'une des cinquante places réservées chaque fois au grand public).

¹⁸ Ses membres sont invités à participer à toutes les séances.

¹⁹ Peter H. RUSSEL, « Canada's mega constitutional politics in comparative perspective », communication dactylographiée présentée au Congrès de l'Association internationale de sciences politiques à Berlin, 21-25 août 1994, p. 9. Pour Russel, ce qui est surprenant ce n'est pas l'échec de l'accord mais le fait qu'il ait reçu le soutien de près de la moitié de l'électorat canadien.

²⁰ *Trudeau : Ce gâchis mérite un gros NON*, Outremont, l'Étincelle éditeur, 1992.

²¹ Pour James Ross Hurley, « on a en grande partie présenté l'Accord comme un compromis honorable qui éviterait les conséquences malheureuses d'un échec, plutôt que comme une vision exaltante de l'avenir. Quant aux comités du Non, ils s'attaquaient à des éléments particuliers d'un accord volumineux et complexe, prétendant souvent qu'il fallait rejeter l'ensemble des propositions à cause d'un élément jugé inacceptable ». James ROSS HURLEY, *Le débat constitutionnel canadien de l'échec de l'Accord du Lac Meech de 1987 au référendum de 1992*, Ottawa, 1992.

²² James Ross HURLEY, *op. cit.*, p. 27.

²³ Peter H. RUSSEL, « Canada's mega constitutional politics... », p. 14.

²⁴ *Commission nationale sur l'avenir du Québec. Rapport*, Québec, 1995, p. 78.

²⁵ Sur l'évolution de l'opinion pendant la campagne électorale voir plus loin la contribution de Louis Massicotte.

²⁶ José WOERLING, « Les tentatives de réforme de la Constitution canadienne après le référendum du 30 octobre 1996 », texte dactylographié présenté au Cinquième séminaire européen multidisciplinaire en études canadiennes, Giardini Naxos (Messine-Sicile), 27 avril 1996, 31 p.

²⁷ James Ross HURLEY, *op. cit.*, p. 28.

Les mutations du fédéralisme

La Belgique : un modèle de fédéralisme panaché

Marc UYTENDAELE

1. Portrait impressionniste de quatre vagues de réformes

Pendant près d'un siècle et demi, les institutions belges ont été d'une rare stabilité. La Constitution, hormis des questions de détail, n'avait été révisée que pour modifier le système électoral et consacrer *in fine* le suffrage universel. Cependant, une fois que le pli a été pris, elle est devenue un chantier permanent. Tel est le cas depuis 1970, et *a fortiori* depuis 1980. On a même pu remarquer qu'il y avait un processus d'accélération dans les réformes. Dix ans entre 1970 et 1980, huit ans entre 1980 et 1988-1989, et quatre ans entre 1989 et 1993.

Mon propos n'est pas ici de décrire, dans le détail, le processus de réforme de l'Etat. Je me contenterai d'en rappeler les grandes lignes.

Il faut évoquer, tout d'abord, 1970. On ne pourrait comprendre la nature du système institutionnel belge sans se souvenir que, en 1970, le gouvernement Eyskens ne disposait pas de la majorité des deux tiers pour opérer une révision de la Constitution. Il a dû donc faire appel aux voix de l'opposition libérale, comme en 1993 il a été fait appel à la Volksunie — un parti nationaliste flamand — et aux écologistes. Il s'agit assurément là d'un des facteurs d'explication du caractère composite de la révision de 1970. Le gouvernement était confronté à des revendications contradictoires. Alors que l'opinion flamande souhaitait une communautarisation de l'Etat — fondée sur deux entités, les Communautés française et flamande auxquelles pouvait s'adjoindre éventuellement la Communauté germanophone —, les Francophones, qu'ils soient Wallons ou Bruxellois, optaient quant à eux résolument pour une régionalisation de l'Etat. Ils souhaitaient la création de trois Régions, une Région wallonne, une Région flamande et une Région bruxelloise. Les premiers privilégiaient les critères culturels soucieux d'assurer l'homogénéité linguistique de la Flandre et de se réserver une marge de manœuvre spécifique à Bruxelles alors que les seconds optaient pour une logique socio-économique fondée sur l'existence du fait bruxellois et de la différence entre la Wallonie et la capitale. On remarquera que, à cette époque, il n'était pas question d'instaurer un système fédéral. Il s'agissait d'adapter, empiriquement, nos institutions en fonction de la division de l'Etat en deux grandes Communautés antagonis-

tes. Ce caractère empirique, combiné à l'absence de majorité des deux tiers, explique les contradictions de la réforme de 1970.

A cette époque, en effet, le Constituant n'a pu jeter les bases d'un système cohérent et homogène. Il a introduit, dans la Constitution, trois types de mécanismes différents, voire contradictoires. Il a satisfait la revendication flamande en créant les Communautés et la revendication wallonne en créant les Régions. Mais, parallèlement, dans une logique que l'on peut qualifier de post-unitaire, il a aménagé l'organisation du pouvoir central en fonction de l'existence de deux communautés culturelles. Ainsi sont nées de nouvelles institutions et procédures de droit public comme les groupes linguistiques au sein des chambres, les lois votées à la majorité spéciale, la procédure de la sonnette d'alarme ou la parité au Conseil des ministres, lesquels, dans l'organisation du pouvoir central, visaient à protéger les Francophones en tant que minorité inorganisée.

En raison du poids prédominant de la Flandre, seules les Communautés ont été organisées concrètement et dotées d'assemblées propres, les Conseils culturels. Elles ont été investies de compétences en matière de culture, d'emploi des langues et de quelques compétences dans le domaine de l'enseignement. Quant aux Régions, elles existaient sans doute sur le papier, mais n'étaient pas organisées en pratique. Ceci s'explique, en particulier, par les divergences profondes qui existaient quant au statut de Bruxelles. Alors que les Francophones souhaitaient la création d'une Région à part entière, telle n'était pas la position des Flamands. Ceux-ci préconisaient soit une cogestion de Bruxelles par les deux grandes Communautés, soit une gestion directe par l'autorité centrale de Bruxelles, qui aurait alors été considéré comme un district fédéral.

Les divergences sur Bruxelles expliquent la stagnation institutionnelle que l'on a connue dans les années septante, et notamment, l'échec du pacte d'Egmont et des accords du Stuyvenberg.

Il fallut attendre 1980 pour qu'une nouvelle vague de réformes institutionnelles puisse être opérée. Celle-ci ne put être réalisée que moyennant la mise entre parenthèses de Bruxelles. Bruxelles a été, selon l'expression utilisée à l'époque, mise au frigo. Dans l'esprit de chacun, ce système transitoire devait durer jusqu'aux élections communales de 1982. Mais la paralysie des institutions bruxelloises dura beaucoup plus longtemps.

En 1980, les Communautés se voient reconnaître de nouvelles compétences dans le domaine des matières personnalisables. En pratique, il s'agissait essentiellement de permettre à la Communauté flamande d'organiser des services unilingues flamands dans le domaine de la santé et de l'aide aux personnes sur le territoire de la Région bruxelloise. On constate, dès lors, que l'idée de la Communauté, promue en 1970 par les Flamands est demeurée, dans leur chef, un outil précieux tout au long de l'histoire de la réforme de l'Etat. Contrairement à ce qui a pu se dire, ultérieurement du côté francophone, le concept de Communauté est un concept flamand. En droit public belge, il n'a pas pour objet de reconnaître des droits au bénéfice des personnes par opposition à un droit du sol qui, par hypothèse, serait le propre des Régions. Le droit communautaire est un droit qui est territorial dans l'ensemble des Régions unilingues, et en particulier dans la Région unilingue flamande laquelle revêt un caractère culturellement étanche, mais qui peut également avoir une excroissance, personnelle cette fois, dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

En 1980, les Régions sont enfin organisées et dotées de compétences importantes, notamment dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de la conservation rurale, de l'eau, du logement, de la politique d'emploi etc. Par la suite s'ajouteront d'importantes compétences dans le domaine de l'économie, des transports, etc.

Par ailleurs, en 1980, les entités sont dotées d'institutions propres. D'emblée, elles sont fusionnées au Nord du pays de telle sorte qu'en face d'une Région wallonne et d'une Communauté française divisée, on trouve une Communauté flamande unie. Chaque entité dispose d'une Assemblée et d'un Exécutif propre. Cependant, l'Assemblée n'est pas composée d'élus directs, mais bien de parlementaires nationaux.

La réforme de 1980 est également l'occasion de créer une juridiction constitutionnelle à vocation limitée, la Cour d'arbitrage.

La réforme de 1980 sera complétée en 1983 par l'organisation des institutions de la Communauté germanophone qui, à certains égards, sont plus modernes que celles des autres Communautés puisque cette entité dispose d'une Assemblée de vingt-cinq membres élus au suffrage universel direct.

Entre 1980 et 1988, les institutions nouvelles sont, en quelque sorte, en rodage. On ne peut pas dire qu'elles fonctionnent mal mais les problèmes vont venir d'ailleurs, et plus particulièrement d'une crise politique surgie au niveau fédéral autour de la personne d'un dénommé Happart. L'intéressé avait été nommé bourgmestre d'un petit village situé en territoire flamand, mais dont la population était majoritairement francophone. Il se refusait à parler, voire à apprendre le néerlandais et il a vu sa nomination attaquée devant le Conseil d'État. Les chambres flamandes du Conseil d'Etat qui n'ont pas hésité à annuler l'arrêt par lequel le roi l'avait nommé bourgmestre des Fourons parce qu'il n'avait pas du néerlandais une connaissance suffisante. Il s'en est suivi une grave crise politique, des élections et d'après négociations.

Le contexte politique lié à l'affaire Happart va permettre aux Francophones d'arriver plus forts dans la négociation de 1988-1989. La manière dont celle-ci a été organisée est très différente de ce qui s'était passé auparavant. Pour une fois, les Francophones sortaient vainqueurs d'un processus de négociation. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, c'est sans doute à José Happart, militant wallon assez hostile aux Bruxellois, que l'on doit la création d'une Région de Bruxelles-Capitale. En effet, en 1988, Bruxelles est sortie de sa paralysie institutionnelle. La nouvelle région a été, à son tour, dotée d'une assemblée élue au suffrage universel direct de septante-cinq membres et du pouvoir de prendre des normes de valeur législative. Les institutions bruxelloises sont d'une rare complexité. On notera simplement que toutes les garanties offertes aux Francophones dans le cadre de l'Etat central ont été accordées aux Flamands dans le cadre des institutions de la Région bruxelloise. Même si la minorité flamande de Bruxelles — qui représente à peine plus de 10 % de la population globale de Bruxelles, étrangers compris — est une des minorités les mieux protégées au monde, la création même de la Région a constitué, ainsi que le relevait récemment encore Marc Platel, éditorialiste du quotidien flamand *Het Belang van Limburg*, une défaite historique de la Flandre. Le contexte politique de 1993 est très différent de celui de 1988 et il est permis de douter que si la Région de Bruxelles-Capitale n'avait pas été instituée en 1988, elle aurait pu l'être encore par la suite.

La communautarisation de l'enseignement et la création de la Région de Bruxelles-Capitale qui constituent les éléments essentiels des réformes de 1988-1989 allaient avoir des conséquences importantes par la suite.

Tout d'abord, il avait été affirmé, à plusieurs reprises, dans les milieux francophones que la fusion entre la Communauté française et la Région wallonne à l'instar de ce qui s'était fait du côté flamand en 1980, était inopportune tant qu'il n'y aurait pas de Région de Bruxelles-Capitale. La réforme de l'Etat aurait eu un caractère parachevé, rendant presque impossible la création de la région centrale. Curieusement, la création de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas, du côté francophone, renforcé la position des adeptes de cette fusion. Tout au contraire, a-t-elle été à l'origine d'une forme de repli wallon. Au parti socialiste, suivi rapidement en cela par les sociaux-chrétiens, le concept de Région est devenu dominant par rapport à celui de la Communauté.

Après les réformes de 1988-1989, le système institutionnel ressemblait, à bien des égards, à un système fédéral. Les Régions et les Communautés étaient investies de compétences très importantes, même si celles-ci étaient souvent soumises à des exceptions au bénéfice de l'autorité fédérale. Elles disposaient d'institutions propres, à savoir d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif autonomes. Théoriquement, il était possible de voir une Région ou une Communauté gouvernée par une majorité distincte de celle qui est aux affaires au niveau fédéral. Par ailleurs, deux entités fédérées, la Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale, étaient dotées d'une Assemblée élue au suffrage universel direct.

Pendant, le système n'était pas pleinement fédéral. Il subsistait quelques lacunes. En effet, dans tout système fédéral, la seconde chambre — le Sénat en Belgique — est organisé en fonction de la division de l'Etat en entités. Ceci n'avait pu être réalisé en Belgique, notamment en raison de la dualité Région et Communauté. Certains étaient partisans d'un Sénat régional alors que d'autres étaient partisans d'un Sénat communautaire. De plus, le conservatisme viscéral des sénateurs n'était pas un incitant à la réforme. Se sentant, par essence, des représentants nationaux, ils n'avaient pas, c'est le moins qu'on puisse dire, la vocation à devenir des représentants des entités fédérées.

Ensuite, certaines Assemblées, et non des moindres qu'il s'agisse du Conseil flamand, du Conseil régional wallon et du Conseil de la Communauté française, étaient toujours composées de mandataires nationaux. Le mandat régional et communautaire était donc exercé à titre dérivé, ce qui constituait un déficit d'autonomie dans le chef des entités fédérées. Le parlementaire avait toujours tendance à privilégier le mandat — en l'occurrence le mandat national — qui lui était confié directement par l'électeur.

Enfin, dans les Etats fédéraux, les entités fédérées disposent d'une autonomie constitutive, à savoir du pouvoir de fixer elles-mêmes leur propre Constitution dans le cadre de principes généraux établis au niveau fédéral. Cette autonomie constitutive n'existait pas en droit public belge.

Les accords de la Saint-Michel et les accords de la Saint-Quentin ont eu pour objet de parachever le système fédéral. Ils se sont matérialisés par la révision de la Constitution du 5 mai 1993.

La réforme du Sénat a enfin pu être mise en chantier. A bien des égards, celle-ci est décevante. En effet, la composition du Sénat n'est pas le reflet de la division de l'Etat en Régions et en Communautés. Il s'agit d'une Assemblée mixte, composée pour partie d'élus indirects (vingt-cinq Flamands et vingt-cinq Francophones), et pour partie d'élus indirects (dix élus du Conseil de la Communauté française, dix élus du Conseil flamand et un élu du Conseil de la Communauté germanophone). En d'autres termes, les petites entités, à savoir Bruxelles et la Communauté germanophone, ne sont représentées au Sénat qu'en proportion de leur importance dans la population belge. Elles ne disposent pas de la possibilité de faire entendre mieux leur voix dans cette Assemblée qu'au sein de la Chambre des représentants. Il s'agit là, assurément, d'un déficit par rapport aux exigences du fédéralisme.

Ensuite, les accords de la Saint-Michel ont consacré l'élection directe des Conseils régionaux. Le Conseil flamand, élu pour l'essentiel au suffrage universel direct, se voit adjoindre six membres du Conseil régional bruxellois. Quant au Conseil de la Communauté française, il est composé à la fois des membres du Conseil régional wallon et de dix-neuf conseillers régionaux bruxellois.

Ceci fait apparaître clairement la disparition, en tant qu'entité réellement autonome, de la Communauté française. Il s'agit d'une entité déshabillée. Ceci est renforcé par le fait que le gouvernement de la Communauté française peut être composé, pour l'essentiel, de ministres de la Région wallonne et de la Région bruxelloise. En outre, des techniques ont été mises en œuvre afin de permettre le transfert des compétences de la Communauté française vers la Région bruxelloise ou vers la Commission communautaire française qui regroupe les Francophones bruxellois. En d'autres termes, tant dans ses institutions que dans ses compétences, la Communauté française est mûre pour le dépeçage. 1993 consacre la fin de l'illusion communautaire du côté francophone. Aujourd'hui, la Communauté française a d'ores et déjà abandonné l'essentiel de ses compétences dans le domaine de la santé et de l'aide aux personnes et son gouvernement ne comprend qu'un seul membre qui ne soit pas aussi, à titre principal, membre du gouvernement wallon ou du gouvernement bruxellois.

Les accords de la Saint-Michel consacrent, également, une timide avancée dans le champ de l'autonomie constitutive. Dans une certaine mesure, les institutions de la Région wallonne, de la Communauté française et les institutions flamandes peuvent fixer elles-mêmes des règles relatives à leur organisation. Ce pouvoir ne leur permet pas cependant, d'adopter de véritables Constitutions internes.

On relèvera, enfin, un aménagement des compétences, dont l'exemple le plus frappant tient dans la reconnaissance dans le chef des entités d'un droit de conclure des traités.

2. Sur les paradoxes et les cohérences masquées des réformes

Un certain nombre de conclusions peuvent être tirées de cette longue évolution.

A bien des égards, notre système institutionnel semble proche du parachèvement, même si les institutions sont, par essence, mobiles et toujours destinées à être transformées.

Il existe en Belgique en réalité quatre véritables entités fédérées, à savoir la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Région

de Bruxelles-Capitale. Deux d'entre elles sont plus fortes que les autres. Il s'agit de la Communauté flamande et de la Région wallonne. D'autres structures existent également, à savoir la Communauté française ou les trois Commissions communautaires bruxelloises. Il ne s'agit, à cet égard, que de satellites institutionnels qui gravitent autour des quatre entités principales.

Ensuite, dans la valse hésitation entre la logique régionale et la logique communautaire, il a été décidé enfin de choisir en ne choisissant pas.

On en est revenu aux sources de 1970 en permettant aux Flamands d'assurer la primauté de la logique communautaire et aux Francophones de se prévaloir, à titre principal, de la logique régionale. Ce choix fondé sur le non-choix est assurément respectueux de la volonté d'une majorité de la population tant au Nord qu'au Sud du pays. Elle ne semble pas non plus en contradiction avec le sentiment d'appartenance des différents citoyens belges. Le fédéralisme, en outre, revêt un caractère communautaire dans l'organisation de l'Etat fédéral. Le Sénat qui est sorti de la réforme est assurément un Sénat des Communautés. Le caractère communautaire des institutions centrales se reflète également dans les mécanismes paritaires mis en œuvre en 1970 qui n'ont pas été affectés par la présente réforme. En d'autres termes, le système belge est communautaire au Nord, régional au Sud et communautaire dans son ensemble. Ceci est sans doute logique puisque la majorité des représentants tant à la Chambre qu'au Sénat sont Flamands et donc partisans de la logique communautaire. Le plus étrange des paradoxes consiste dans le fait que le système parachevé reflète, dans une cohérence, qui n'est chaotique que dans son apparence, les revendications originaires des uns et des autres, lesquelles paraissaient à l'origine inconciliables et qui ont fini par être conciliées.

En outre, le système fédéral en Belgique, comme ailleurs, n'échappe pas à une dimension territoriale, et les conséquences en sont particulièrement perceptibles dans la périphérie bruxelloise. On a pu affirmer que l'élection directe du Conseil flamand aurait pour effet de couper définitivement les Francophones de la périphérie de la Communauté française, de la Région wallonne, voire de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est techniquement exact. Cependant, on n'insistera jamais assez sur le fait que les Francophones de la périphérie n'ont perdu là qu'une illusion de droit et de pouvoir. Sans doute pouvaient-ils en élisant des députés et des sénateurs nationaux être représentés au Conseil de la Communauté française, mais cette entité ne disposait à leur égard d'aucun pouvoir. Le système démocratique implique une dialectique entre l'électeur et l'élu : l'électeur donne sa voix à l'élu qui exerce un pouvoir à l'égard de l'électeur. Dans cette dynamique, entre le Conseil de la Communauté française et les Francophones de la périphérie, indépendamment du lien symbolique qui existait entre eux, il n'y avait que le don inutile d'une voix à un élu. Par ailleurs, les Francophones de la périphérie conservent le pouvoir d'élire leurs représentants nationaux, et ce en raison du maintien de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Cet arrondissement est lui aussi atypique par rapport au système institutionnel. Dans la logique fédérale, il devrait disparaître. Il sera sans doute maintenu car un arrondissement électoral limité à Bruxelles aurait pour effet de limiter quasi à sa plus simple expression la représentation des Flamands de Bruxelles à la Chambre des représentants.

Enfin, on relèvera que fourmillent dans notre système politique des règles de coopération et de collaboration entre différentes entités. Il s'agit là d'un des plus étranges paradoxes de la réforme qui a été opérée. Le fédéralisme visait à permettre la création de droits différents dans les différentes entités fédérées. La coopération par contre vise à restaurer un droit commun à l'ensemble de ces entités qui serait une sorte de reproduction du droit national. Cependant, c'était sans doute la seule manière de restaurer des règles applicables à l'ensemble du pays dès lors que le pouvoir central est sorti très affaibli des trente dernières années de l'histoire institutionnelle. Suspecté par tous, il avait perdu la majeure partie de son crédit. Le paradoxe du fédéralisme est sans doute la reconstitution progressive d'un droit commun qui n'est plus un droit imposé d'en haut par un gouvernement ou un parlement suspect mais un droit librement négocié par des différents partenaires autonomes et responsables.

3. Sur l'intérêt du modèle belge : les défauts et les qualités d'une méthode singulière

Pour conclure, il faut avoir égard à la méthode utilisée, depuis plus de vingt ans, pour réformer l'Etat. Celle-ci a été vivement critiquée. Elle est fondée sur la logique du compromis, sur la double lecture et sur l'opacité des négociations.

N'est-ce pas Jean Gandois, un observateur averti de la vie politique belge qui écrivait : « D'abord, pour être réussi et savouré, (le compromis à la belge) doit être précédé d'un psychodrame. Il faut qu'on sente l'ombre de la rupture, la froideur de la lame qui va tout casser. Il faut que le temps manque pour conclure ; en un mot que l'échec soit vraisemblable. Ensuite, il contient une dose d'imagination sophistiquée que l'on ne trouve pas dans les autres pays. Le bon « compromis à la belge », c'est celui auquel *a priori* on n'aurait pas pensé. Une sorte de délectation, au premier, au second et au troisième degré (...). Enfin, un « compromis à la belge » n'est pas parfaitement réussi si les éléments constitutifs sont trop simples. Il doit ressembler à ces molécules complexes de la chimie organique qui ont des valeurs dans tous les sens »¹.

La logique du compromis débouche inévitablement sur une double lecture des textes. Ceux-ci sont conçus d'emblée pour recevoir plusieurs significations. Dans un dictionnaire belgo-belge, à lettre D, on pourrait lire *Double lecture* : technique d'élaboration des normes spécifiquement belges. Le texte est vague, ses travaux préparatoires souvent ambigus ou contradictoires. Etabli dans deux langues afin de lui conférer des significations divergentes qui puissent satisfaire les deux communautés du pays. Source de conflit à moyen ou à long terme mais qui procure un apaisement immédiat aux conflits qui divisent constamment l'Etat.

Les compromis en Belgique sont généralement opaques, le plus souvent compliqués, parfois même indéchiffrables. Ils sont débattus, le plus souvent par des présidents de partis, dans le cadre de châteaux dont les noms rythment l'évolution de nos institutions : Egmont, Stuyvenberg et Val Duchesse.

Il ne fait guère de doute, à cet égard, que le centre nerveux du pouvoir n'est plus au Parlement. Il n'est plus exercé par les représentants de la nation qui sont confinés à un rôle qui est conditionné par leur appartenance à la majorité ou à l'opposition. Dans le premier cas, le plus souvent, ils approuveront sans réserve les textes qui leur sont

soumis. Dans le second cas, en revanche, ils en contesteront la validité quel qu'en soit leur contenu.

Sans doute pourrait-on critiquer durement cette dérive institutionnelle. On relèvera cependant, qu'elle est perceptible dans la plupart des démocraties parlementaires. Ensuite, elle a été moins forte en 1993 qu'elle ne l'avait été quatre ans auparavant. A bien des égards, des textes, sans doute sur des points techniques, ont été modifiés par les chambres.

En Belgique, une logique référendaire aurait été source d'éclatement. Elle aurait coalisé entre eux des opposants qui n'avaient aucune alternative à proposer. Elle aurait incité le monde politique à la logique du moindre effort et lui aurait fait craindre le jugement immédiat de l'électeur sans avoir la chance de démontrer la viabilité du compromis par sa mise à l'épreuve des faits. Le citoyen lui-même aurait été appelé à chaque stade à se prononcer sans pouvoir mesurer que le système ne pouvait être jugé que dans son aboutissement, à la suite de flux et de reflux, de victoires et de défaites des uns et des autres et qu'au regard de ces quatre vagues de réformes qui ne peuvent être comprises qu'ensemble et qui aujourd'hui se présentent comme des poupées gigognes qui chacune donnent un sens et une raison d'être aux autres.

Enfin, il ne faut jamais oublier que cette logique de compromis qui a présidé à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat est le produit d'une réalité nationale. Contrairement à ce qui est dit parfois, ce ne sont pas les hommes politiques qui ont inventé les conflits communautaires. Il y a à ce point des différences entre le Nord et le Sud du pays, entre la population du Nord et la population du Sud, entre les intérêts du Nord et les intérêts du Sud, entre ce que le Nord et le Sud veulent faire de cet Etat qu'il était impossible de ne pas faire de la négociation un outil de gouvernement. Toute autre attitude aurait débouché sur des ruptures profondes et qui sait sur des solutions bien moins pacifiques.

Note

¹ José-Alain FRALON, « Lettre ouverte au roi des Belges et à quelques autres ».

Bibliographie

- M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé — réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1991.
- Les Réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé ?* Actes du colloque organisé par le Centre de droit public de la Faculté libre de Bruxelles, Bruylant, 1994.
- J. BRASSINNE, *La Belgique fédérale*, dossier du CRISP, n 40.
- La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Bruxelles, Bruylant, 1993.
- La Belgique fédérale*, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Bruxelles, Bruylant, 1994.
- M. LEROY, *De la Belgique unitaire à l'état fédéral, Les inédits de Droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

Bruxelles dans la réforme de l'Etat belge

Philippe DE BRUYCKER

La lecture de la « loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises » ne peut que provoquer le tournoiement chez le lecteur, même s'il est spécialiste de droit public. Bruxelles présente en effet tellement de facettes qu'on ne sait même plus dénombrer exactement le nombre de têtes de ce véritable monstre institutionnel ; cinq ou plus, le décompte variera selon le point de vue adopté par l'observateur.

C'est la raison pour laquelle une première partie de cette étude sera consacrée à l'inventaire des multiples visages de Bruxelles avant que nous tentions d'évaluer dans une seconde partie la place qu'elle tient aujourd'hui dans la Belgique fédérale.

1. La géométrie institutionnelle de Bruxelles

Le premier visage de Bruxelles, le plus éclatant, est celui d'une Région

Le moins qu'on puisse dire est que l'enfantement de cette Région par la Belgique a été long et difficile. Si la Région, alors dite simplement « bruxelloise », a été créée en 1970 lors de la première étape de la réforme de l'Etat, elle n'a été organisée que vingt ans plus tard sous l'appellation « Région de Bruxelles-Capitale ».

En effet, lorsqu'on mit en place, lors de la deuxième étape de la réforme de l'Etat en 1980 les Communautés française et flamande et les Régions wallonne et flamande, Bruxelles n'était pas au rendez-vous. Élément majeur du contentieux communautaire entre Flamands et Francophones (plutôt que Wallons), Bruxelles ne fit à ce moment pas l'objet d'un compromis politique et entra « au frigo » selon l'expression imagée en vigueur à l'époque. C'est le moment où le Conseil d'Etat considérait que l'on ne peut différer la mise en place de la Région bruxelloise sans violer la Constitution que si celle-ci est appelée à voir le jour « dans un délai raisonnable ».

Ce n'est que lors de la troisième étape de la réforme de l'Etat en 1988-1989 que Bruxelles sera organisée sous la forme d'une Région-capitale. Le changement de vocabulaire (de la Région bruxelloise à la Région de Bruxelles-Capitale) et les accents différents mis en français sur l'élément régional et en néerlandais sur l'aspect de capitale étant éminemment indicatifs du marchandage politicien intervenu à ce moment et dont l'aboutissement relève, il faut en convenir, quasiment du miracle tant l'enjeu bruxellois est sensible dans le contentieux qui oppose en Belgique les deux grandes

communautés linguistiques. Un débat s'ensuit immédiatement parmi les publicistes belges sur le point de savoir si Bruxelles constitue ou non une véritable Région ou une « Région à part entière » dans le langage de ses défenseurs les plus ardents. C'est que le statut régional de Bruxelles connaît quelques spécificités par rapport aux deux autres Régions flamande et wallonne. Nous avons personnellement toujours défendu l'idée que Bruxelles constitue effectivement une Région égale aux Régions flamande et wallonne, sans pour autant ignorer ses particularités. C'est tout au contraire leur portée qu'il convient de mesurer.

L'élément fondamental à nos yeux tient au fait que Bruxelles détient comme Région les mêmes compétences que les deux autres Régions et bénéficie du même mode de financement. Pour le reste, les particularités bruxelloises sont les suivantes.

1. Cette Région légifère par voie d'ordonnance et non par décret. Élément somme toute extraordinaire pour les juristes, la création de la Région de Bruxelles-Capitale a vu le surgissement d'un nouveau type de norme dans l'ordre juridique de la Belgique.

Une discussion aussi savante qu'interminable a provoqué certaines controverses parmi les publicistes quant à la nature des ordonnances bruxelloises pour la raison que la loi organique du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ne précise pas qu'elles ont véritablement « force de loi » et les assujettit à certains contrôles auxquels les décrets des Régions flamande et wallonne échappent.

Il s'agit là à notre sens d'éléments négligeables au regard du fait certain que les ordonnances bruxelloises ont la même puissance normative que les lois fédérales et les décrets des Régions wallonnes et flamandes puisqu'elles peuvent « abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur » selon l'article 7 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

2. Les organes exécutifs de la Région de Bruxelles-Capitale sont organisés de manière particulière.

Le gouvernement bruxellois compte, en plus de ses cinq membres, trois secrétaires d'Etat, innovation ingénieuse que les autres Régions ne connaissent pas et n'envient d'ailleurs pas à Bruxelles. La signification politique de cette curiosité est intéressante car elle permet de mesurer à quel point l'aspect psychologique du compromis intervenu à propos de Bruxelles est important. L'existence de secrétaires d'Etat qui font ou ne font pas partie du gouvernement bruxellois selon le point de vue auquel on se place permet en effet tant aux Francophones qu'aux Flamands de se satisfaire de l'organisation du pouvoir exécutif régional. Les Francophones peuvent en effet considérer qu'ils sont majoritaires au sein du gouvernement bruxellois à l'image de la population qu'ils dirigent : sur huit membres (c'est-à-dire cinq ministres plus trois secrétaires d'Etat), il y a en effet cinq Francophones. Les Flamands prétendent par contre que le gouvernement bruxellois est paritaire : de par la loi, deux ministres sont francophones et deux sont néerlandophones, le président étant asexué sur le plan linguistique et les secrétaires d'Etat n'entrant pas en ligne de compte puisqu'ils ne font pas véritablement partie du gouvernement (ils ne peuvent en effet disposer que de compétences déléguées). On s'aperçoit ainsi qu'en Belgique, l'arithmétique politique est sujette à des variations selon la communauté linguistique qui procède aux calculs ! En rai-

son de son extrême importance sur le plan politique, nous reviendrons sur la question de la représentation numérique des Francophones et des Flamands au sein du gouvernement bruxellois dans la seconde partie de cette étude lorsqu'il s'agira de situer la place de Bruxelles dans la nouvelle Belgique fédérale.

3. La Région de Bruxelles-Capitale ne dispose pas, tout comme la Communauté germanophone, de l'autonomie constitutive reconnue aux autres Communautés et Régions. Même si cette particularité ne constitue pas pour Bruxelles un réel handicap au motif que l'autonomie constitutive est pour l'instant extrêmement limitée dans le fédéralisme belge, il s'agit là, malgré tout, d'une rupture difficilement justifiable du principe d'égalité entre les entités fédérées.
4. La Région de Bruxelles-Capitale est soumise à certains contrôles que ne connaissent pas les Régions flamande et wallonne. Avant de conclure trop rapidement que Bruxelles est discriminée par rapport aux deux autres Régions, il convient d'analyser soigneusement le sens et la portée de ces procédures sur lesquelles nous reviendrons.

On retiendra au total que Bruxelles constitue une troisième Région semblable aux deux autres ainsi que le prescrit constitutionnel y obligeait par ailleurs.

Le deuxième visage de Bruxelles est plutôt un portrait fictif, entièrement reconstitué à partir de différentes parties qui ne forment pas un tout : Bruxelles n'est en effet pas une Communauté, mais il existe sur son territoire diverses institutions communautaires qui lui sont propres.

La Constitution belge ne reconnaît que les Communautés française, flamande et germanophone. Bruxelles ne pouvait d'ailleurs pas constituer une Communauté (lesquelles étaient qualifiées de culturelles entre 1970 et 1980) pour la raison que le périmètre de la Région de Bruxelles-Capitale est le seul territoire officiellement reconnu bilingue pour ce qui concerne l'emploi des langues en Belgique. Selon qu'il sont flamands ou francophones, les Bruxellois sont donc rattachés soit à la Communauté flamande, soit à la Communauté française. Vestiges de la tentative avortée de créer en Belgique un fédéralisme sur une base personnelle et non territoriale, les deux grandes Communautés peuvent exercer leurs compétences à Bruxelles en subventionnant des institutions dans le secteur culturel ou social.

Outre les interventions des Communautés française et flamande sur son territoire, Bruxelles connaît également des institutions communautaires qui lui sont propres. Il s'agit des trois commissions communautaires française, flamande et commune. Ces institutions ont pour particularité de disposer juridiquement d'organes propres tout en empruntant les personnes qui les composent à la Région de Bruxelles-Capitale.

La Commission communautaire française a ainsi pour organe exécutif les ministres francophones du gouvernement bruxellois et comme organe législatif le groupe linguistique français du Conseil régional. Il en va de même pour la Commission communautaire flamande avec les mandataires flamands, tandis que la Commission communautaire commune a pour organe le Conseil et le gouvernement régional qui agissent cependant à cette occasion dans le cadre d'une autre personnalité juridique, ce qui se traduit notamment par l'émission de normes juridiques spécifiques. Les Commissions communautaires française et flamande jouent un rôle concurrent aux Commu-

nautés française et flamande sur le territoire bruxellois, tandis que la Commission communautaire commune gère les institutions sociales bicommunautaires et fait fonction d'organe de concertation et de coordination entre les deux commissions, ce qui, pour ce dernier objet, ne signifie rien jusqu'à présent.

On remarquera que les commissions communautaires représentent dans les matières communautaires une certaine forme d'autonomisation des Bruxellois par rapport à leur Communauté respective. Cependant, la situation de ces deux groupes est foncièrement différente : si les Bruxellois francophones représentent une part significative (environ 25%) de la population de la Communauté française, les Bruxellois flamands ne pèsent pas lourd au sein de la Communauté flamande (quelques pour cent). Cette arithmétique politique asymétrique est le contexte d'évolution foncièrement divergente des deux commissions communautaires.

La Commission communautaire française s'est d'abord vu déléguer au niveau réglementaire, ensuite transférer au niveau législatif, des compétences de la Communauté française. Il s'agit donc d'une institution importante qui gère des compétences significatives, notamment sur le plan budgétaire. Si ce mouvement de compétences est essentiellement dû à des considérations financières puisqu'il s'agit de soulager le budget de la Communauté française confrontée à de graves difficultés financières à l'origine de l'agitation actuelle du monde de l'enseignement francophone, sa signification politique n'est pas négligeable. Il s'agit là d'un signe clair du fossé, de plus en plus marqué ces dernières années, qui divise en Belgique les Francophones et la Communauté française en particulier entre Bruxellois et Wallons, à tel point qu'on peut aujourd'hui se demander s'il ne convient pas de considérer la Commission communautaire française comme une quatrième Communauté qui serait celle des Bruxellois francophones. Par contraste, la Commission communautaire flamande reste un organe subordonné à la Communauté flamande agissant par voie réglementaire sous la tutelle de cette dernière et sans bénéficier d'un transfert de compétences, de sorte qu'on préférera d'un point de vue institutionnel parler des Flamands de Bruxelles plutôt que des Bruxellois flamands même si une évolution politique se dessine à cet égard. Cette situation institutionnelle est le reflet d'une volonté politique de ne pas couper la Flandre de Bruxelles.

Le troisième visage de Bruxelles est celui d'une agglomération qui correspond à l'espace fortement urbanisé qu'elle offre en tant que grande ville.

Rappelons à ce sujet qu'on avait créé en 1971 dans le pays, et à Bruxelles en particulier, des agglomérations et fédérations à partir de l'idée d'institutions supracommunales chargées de gérer des compétences locales qui dépassent les capacités de gestion des communes. C'est ainsi qu'est née l'Agglomération bruxelloise dont la vie tumultueuse a été émaillée par de très nombreux incidents communautaires entre Francophones et Flamands.

Lors de l'adoption de la loi du 12 janvier 1989, on a, pour des raisons qui restent mystérieuses, fait le choix, tout en maintenant la personnalité juridique de l'agglomération, de composer ses organes à partir des mandataires régionaux. L'agglomération est ainsi, avec les trois commissions communautaires, la cinquième tête du monstre institutionnel qu'est la Région de Bruxelles-Capitale, sans que nous entendions attacher à cette qualification quoi que ce soit de péjoratif. Il est en effet indéniable que la

démultiplication institutionnelle des organes régionaux constitue une tentative réussie de rationalisation des institutions bruxelloises. Elle a habilement permis d'éviter une inflation du nombre de mandataires politiques tout en permettant l'expression institutionnelle des diverses forces politiques en présence.

Le transfert des compétences d'agglomération à la Région de Bruxelles-Capitale (ce qui vise concrètement la lutte contre l'incendie, l'aide médicale urgente, l'enlèvement et le traitement des immondices et les taxis) est significatif pour l'unité de Bruxelles, car cela donne à cette Ville-Etat divisée en dix-neuf communes une allure de Communauté urbaine et lui permet de gérer à un niveau adéquat certains problèmes qui dépassent l'exiguïté du cadre communal.

Le quatrième visage de Bruxelles lui donne un aspect provincial.

Comme d'autres États qui se sont régionalisés, la Belgique n'a pas réussi à régler le sort de la collectivité étatique intermédiaire classique que constituent les provinces, les départements ou les comtés selon les pays. Comme en Italie ou en Espagne, les provinces subsistent sans qu'on s'accorde sur le sort qu'il convient de leur réserver.

Cette question a cependant été réglée à Bruxelles lors des dernières réformes institutionnelles de 1992-1993 qui ont consacré la scission de la Province du Brabant créée en 1836 au profit de trois entités : une province du Brabant flamand, une province du Brabant wallon avec, à Bruxelles, la disparition de l'institution provinciale dont les compétences ont été transférées à la Région, cette fois sans que lui soit accordée pour cela une personnalité juridique supplémentaire.

C'est pour cette raison que l'on ne peut finalement pas dire si la Région de Bruxelles-Capitale est un monstre à cinq têtes selon le critère des personnalités juridiques en présence ou à six têtes, voire plus, selon le critère de la nature des compétences qu'elle exerce, lesquelles sont extrêmement diversifiées et donnent lieu à l'édiction d'une très grande variété de normes.

Le cinquième et dernier visage de Bruxelles est celui de capitales au pluriel.

Bruxelles, et plus particulièrement la Ville de Bruxelles qui n'est qu'une des dix-neuf communes bruxelloises, est bien entendu la capitale de la Belgique depuis sa création.

Mais Bruxelles est aussi la capitale de la Flandre qui y a installé ses institutions bien que la ville soit à plus de 85% francophone pour ce qui concerne sa population. Elle n'est cependant pas la capitale de la Région wallonne qui est située à Namur, mais bien celle de la Communauté française, ce qui n'est pas négligeable politiquement.

Ce rôle de capitales multiples dévolu à Bruxelles, et qui est notamment si mal compris pour ce qui concerne le niveau fédéral, montre à lui seul à quel point Bruxelles est l'endroit où la Belgique se déchire. On en vient ainsi tout naturellement, après avoir décrit Bruxelles de l'intérieur, à traiter de sa place dans la nouvelle Belgique fédérale.

2. La place de Bruxelles dans la nouvelle Belgique fédérale

1. La configuration particulière des institutions bruxelloises

On ne peut, sur le plan politique, manquer de rappeler que les organes de la Région de Bruxelles-Capitale visent à assurer une représentation des Flamands dans les institutions bruxelloises. Il importe immédiatement de préciser qu'il s'agit bien des

Flamands de Bruxelles et pas d'éléments venus de Flandre et donc extérieurs à Bruxelles, de sorte que la Région est en fait véritablement autonome par rapport aux autres entités fédérées.

Parmi les multiples garanties réservées à la minorité flamande qui représente, sans qu'il s'agisse d'un véritable recensement linguistique, 14% des suffrages exprimés lors des dernières élections régionales à Bruxelles en mai 1995, on relèvera uniquement les plus importantes :

1. la répartition des conseillers régionaux en deux groupes linguistiques, ce qui permet aux élus flamands de mettre en branle une procédure dite de sonnette d'alarme au cas où ils considéreraient qu'un projet est de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les Communautés. Il n'est pas inutile de préciser que les élections régionales se font à partir de listes unilingues — ce qui a pour effet d'empêcher l'émergence d'un éventuel parti politique bruxellois qui se voudrait bilingue — ni que les votes se déroulent en principe au sein du Conseil régional sans tenir compte de l'existence des groupes linguistiques ;
2. la parité (ou plutôt le dualisme) au sein du gouvernement si l'on vise uniquement les ministres qui sont répartis à concurrence de deux mandats pour les Francophones et deux mandats pour les néerlandophones, le président excepté, sachant que l'un des trois secrétaires d'Etat doit également être néerlandophone.

Avec ces deux garanties accordées à la minorité flamande à Bruxelles, on peut dire que la Région de Bruxelles-Capitale constitue le miroir renversé du pouvoir fédéral belge. Élément de première importance évoquant une forme de confédéralisme, il faut rappeler que le Parlement fédéral et le gouvernement fédéral sont organisés sur la même base (existence de groupes linguistiques dans les deux chambres, procédure de sonnette d'alarme, parité du Conseil des ministres). A ce niveau de pouvoir, il s'agit cette fois d'une protection de la minorité que constituent les Francophones dans la Belgique fédérale.

L'évaluation des garanties juridiques accordées aux Flamands de Bruxelles fait l'objet de divergences du côté francophone. On fait notamment valoir, pour ce qui concerne la parité du gouvernement bruxellois, qu'elles sont disproportionnées par rapport à la minorité très faible sur le plan numérique (*supra*) que constituent les néerlandophones à Bruxelles. Pour bien mettre l'accent sur cette iniquité, certains insistent en comparant le sort des minorités francophones habitant la périphérie de Bruxelles (c'est-à-dire en Flandre) qui bénéficient indéniablement d'une protection bien moindre. Cette question éminemment politique mérite qu'on s'y arrête en raison de son extrême importance pour le débat sur la réforme de l'Etat en Belgique.

Il a fallu qu'une chercheuse canadienne d'origine québécoise s'intéresse aux institutions bruxelloises pour que quelqu'un s'arrête à un aspect quasi systématiquement ignoré des commentateurs belges, qu'ils soient Francophones ou Flamands, à savoir le fait que Bruxelles est la capitale fédérale de la Belgique. En s'attachant à ce dernier aspect dans une perspective comparatiste, Johanne Poirier a clairement montré dans une excellente étude ¹ que Bruxelles bénéficie d'un statut avantageux comparé aux autres capitales fédérales et, en particulier, que les garanties accordées aux Flamands à Bruxelles sont logiques si l'on veut bien admettre qu'en tant que capitale de la Fédé-

ration, Bruxelles doit être accueillante à la Communauté flamande, ce qu'oublie trop souvent certains défenseurs francophones de Bruxelles qui insistent sur le rôle d'entité fédérée de Bruxelles mais négligent son rôle de capitale fédérale. Il est d'ailleurs illusoire de penser qu'on aurait pu construire une fédération viable dans laquelle les Francophones auraient dominé deux Régions sur trois bien qu'ils soient minoritaires dans l'ensemble.

2. La place de Bruxelles comme entité fédérée dans la Belgique fédérale

Après avoir insisté sur la reconnaissance dont les Bruxellois jouissent au niveau régional et montré les ambiguïtés de leur statut sur le plan communautaire, il reste à déterminer comment l'Etat fédéral lui-même intègre Bruxelles dans ses propres structures. Dans un colloque-bilan organisé en 1993 après la dernière vague de réformes institutionnelles, Marc Uyttendaele diagnostiquait à cet égard un malaise de la Région de Bruxelles-Capitale ².

On ne peut manquer de souligner qu'un des principes de base du fédéralisme, à savoir la participation des entités fédérées au pouvoir fédéral, est très mal réalisé au sein de l'Etat belge qui hésite entre une logique bipolaire et une logique fédérale. L'ignorance du fait bruxellois au sein du Sénat illustre parfaitement cette situation. Sans revenir sur les détails de la composition du Sénat, on doit relever que la Région de Bruxelles-Capitale ne trouve pas sa place au sein de cette assemblée pourtant censée assurer la représentation des entités fédérées au sein du pouvoir fédéral.

Le plus important tient au fait que Bruxelles n'est pas représentée en tant que telle au sein du nouveau Sénat. Composée de soixante et onze membres (quarante élus directs, vingt et un sénateurs communautaires et dix sénateurs cooptés), cette assemblée a été construite à partir d'une logique communautaire et non régionale, les Régions n'y étant qu'indirectement représentées. A ceux qui objectent que les Régions wallonnes et flamandes ne sont pas plus représentées au sein de la seconde chambre que Bruxelles, on peut faire remarquer que le risque de minorisation des Bruxellois est plus grand que pour les Flamands et les Wallons. Les élus bruxellois seront en effet très peu nombreux, sans compter qu'ils peuvent se diviser entre Flamands et Francophones.

La Constitution garantit certes à Bruxelles sept sénateurs sur soixante et onze, soit 10%. Le fait que ce chiffre offre aux Bruxellois une représentation proportionnelle à la part qu'ils représentent dans la population belge indique précisément que le Sénat ne leur offre aucune protection particulière, la seule minorité véritablement protégée dans cette assemblée étant les Francophones à travers l'existence des groupes linguistiques français et néerlandais.

3. Conclusion

On conclura en évoquant les défis que Bruxelles devra relever à l'avenir pour autant que l'évolution de la Belgique fédérale lui en laisse la possibilité.

1. Le défi financier

Le mode de financement du fédéralisme belge est particulièrement défavorable à Bruxelles pour ce qui concerne les impôts partagés entre les différents niveaux de pouvoir. En raison des difficultés politiques pour réunir une majorité nécessaire à

toute modification de la loi spéciale de financement des Communautés et Régions du 16 janvier 1989, Bruxelles ne doit vraisemblablement compter que sur une meilleure prise en compte financière des charges particulières qui pèsent sur elle en raison de son statut de capitale nationale et internationale.

Il est à cet égard intéressant de relever que ce que les juristes envisagent en général comme des procédures de contrôle attentatoires à l'autonomie de la Région de Bruxelles-Capitale est perçu par les économistes comme une voie de coopération entre le pouvoir fédéral et Bruxelles pouvant offrir à la capitale les compensations financières auxquelles elle a droit pour les charges particulières qu'elle supporte. Il s'agit des formes de tutelle de suspension, d'annulation et substitution pouvant être mises en œuvre à l'encontre de la Région de Bruxelles-Capitale par le pouvoir fédéral aux conditions précisées par les articles 45 et 46 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises. Il importe de noter que la mise en œuvre de ces procédures fait intervenir un comité de coopération composé paritairement d'autant de membres du gouvernement fédéral que de membres du gouvernement bruxellois. On retiendra également que l'emploi de ces mesures qui nécessiterait au niveau fédéral l'accord tant des Francophones que des Flamands serait le signe d'un conflit entre l'Etat fédéral tout entier et sa capitale, plutôt que la manifestation d'un mécontentement des Flamands à l'égard de Bruxelles en particulier.

2. *Le défi des limites de Bruxelles*

Il s'agit là d'un des aspects les plus conflictuels de la problématique bruxelloise. Pour comprendre cet aspect du problème, il faut savoir que Bruxelles constitue en quelque sorte la Jérusalem des Flamands : une ville néerlandophone qui s'est francisée et que certains Flamands rêvent de reconquérir.

En figeant les frontières linguistiques, les Flamands ont réussi à arrêter l'expansion du territoire bruxellois en Flandre qui représentait pour eux une perte de terrain à l'avantage d'une ville francophone. Du même coup, ils ont enserré la Région de Bruxelles-Capitale dans des limites étroites et l'ont coupée de sa zone d'influence naturelle, notamment sur le plan économique. Si quelques hommes politiques francophones agitent encore la possibilité d'une correction des limites territoriales de Bruxelles à son avantage, une telle perspective paraît totalement irréaliste au regard des positions flamandes qui entendent protéger l'intégrité du territoire flamand. Par ailleurs, il n'y a pas de limites idéales pour les grandes agglomérations, la plupart d'entre elles connaissant un divorce entre leur zone d'influence et leurs limites juridiques. Il est vrai que le problème est particulièrement aigu à Bruxelles en raison de l'inexistence d'une institution plus large que la Région-capitale qui pourrait réaliser une compensation financière entre la capitale et sa périphérie. La province du Brabant ne remplissant pas ce rôle et venant de disparaître, la seule solution semble consister à passer par la voie de la coopération entre les Régions. Le moment paraît venu de rappeler aux hommes politiques que la reconnaissance de réalités qui paraissent politiquement incontournables ne dispense pas de faire fonctionner les institutions en vue de leur dépassement dans le souci de l'intérêt général.

3. *Le défi de l'unité de Bruxelles*

Bruxelles, quoiqu'elle constitue une Région, est toujours divisée en dix-neuf communes.

Si cette dualité Région/communes est un fait et si la fusion totale de ces communes ne constitue sans doute pas une solution idéale, il n'en reste pas moins vrai que la Région et les communes, ainsi que les communes entre elles, doivent collaborer dans le sens d'une gestion plus cohérente de la grande agglomération qu'est Bruxelles. Pour ce faire, il faudra peut-être envisager certaines formes de contractualisation des politiques publiques entre la Région et les communes. Sans doute faudra-t-il également octroyer lors d'une prochaine étape de la réforme de l'Etat aux Régions les compétences en matière de droit organique des communes, en modifiant sur ce point les règles répartitrices de compétences entre le pouvoir fédéral et les Régions.

4. *Le défi communautaire*

Le défi de faire fonctionner une Région cogérée par des Francophones et des Flamands a jusqu'à présent été relevé par les Bruxellois sans trop de difficultés. On ne peut pas dire que la gestion du gouvernement ait été perturbée pendant la première législature (1989-1995), même s'il y eut quelques accrocs. Le changement de majorité politique intervenu avec les secondes élections régionales qui se sont concrétisées par l'accession au gouvernement bruxellois des libéraux francophones, alliés au Front des Francophones, a considérablement alourdi le climat communautaire. Des éléments extérieurs à la Région de Bruxelles-Capitale en tant que telle risquent d'en perturber le fonctionnement harmonieux.

A l'évidence, on ne peut nier que la Région de Bruxelles-Capitale existe, fonctionne et ait lancé de véritables politiques urbaines au profit de ses habitants dans une ville où les pouvoirs publics ont toujours été très faibles et ont le plus souvent laissé faire. Cette Région constitue également, en dehors de la fédération elle-même, le seul niveau de pouvoir où Francophones et Flamands ont l'occasion de collaborer. Plutôt qu'une occasion de conflit, les Bruxellois ont le devoir de saisir cette chance qui pourrait superposer au schéma dualiste de deux Communautés qui s'affrontent une dynamique politique fondée sur une base régionale triple.

Le futur risque cependant de rattraper la Région de Bruxelles-Capitale pour lui rappeler qu'elle constitue l'enfant du divorce belge. Dans le cadre d'une Belgique fédérale qui se maintient, Bruxelles peut continuer à être le principal trait d'union entre les deux grandes Communautés qui composent ce pays. Si par contre, la Belgique, et surtout les Bruxellois entre eux, venaient à se déchirer, Bruxelles risque bien de redevenir l'épicentre du contentieux communautaire. La Flandre devrait vraisemblablement se résoudre à perdre Bruxelles si elle se décidait de faire sécession. Nul ne sait aujourd'hui si elle pourrait se résoudre à payer ce lourd prix politique pour son indépendance. Une transformation de l'actuel Etat fédéral belge en une confédération ne constitue qu'une variante hypocrite de ce triste scénario. Dans cette hypothèse, seuls les juristes couleront alors des jours heureux à bricoler Dieu sait quel statut (éventuellement européen ou international) pour Bruxelles qui ressemblerait plus à Sarajevo qu'à la capitale de l'Europe.

Bibliographie

En raison de son intérêt particulier pour le lecteur étranger, on signalera uniquement, parmi la littérature consacrée à Bruxelles, qu'une importante recherche a été réalisée au sein de l'Université Libre de Bruxelles avec le concours de la Région de Bruxelles-Capitale. Le Centre de droit public a pu accueillir grâce à ce soutien un professeur-visiteur français, M. Alain DELCAMP, qui a terminé ses travaux par la publication d'un ouvrage intitulé *Les institutions de Bruxelles, de la commune à l'agglomération, de la Région-capitale à l'Etat fédéré* paru à Bruxelles aux éditions Bruylant au début de l'année 1993.

Notes

¹ « Bruxelles comme capitale fédérale au regard du droit comparé », *Fédéralisme*, 1991, n° 4, pp. 275-334.

² *Les réformes institutionnelles de 1993 : vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 460-462.

L'expérience fédérale canadienne

Benoît PELLETIER

1. Introduction

Dans l'ensemble de la planète, nous voyons se perpétuer ou se créer de grands ensembles et nous voyons aussi naître de nouveaux pays : le fédéralisme fonctionne très bien en Allemagne et en Suisse ; il s'est établi depuis peu en Belgique ; il s'est effondré en Union soviétique ; la république de Russie demeure fédérale toutefois ; au Canada, en Australie et aux Etats-Unis, le fédéralisme est toujours vivant et de nature plutôt centralisée ; le fédéralisme perdure au Brésil, en Argentine et au Venezuela où il est également très centralisé. Enfin, l'Union européenne commence elle aussi à emprunter quelques traits fédératifs, bien qu'elle loge encore essentiellement du côté de la confédération, du moins à notre avis.

Parallèlement à ces grands ensembles, de type fédéral ou confédéral, de nombreux Etats continuent de faire l'expérience de la formule unitaire. L'Etat unitaire est souvent décrit comme étant un Etat-nation, ce qui est plus ou moins exact pour le motif que les frontières des Etats-nations sont aussi arbitraires que celles des anciens Etats territoriaux. En fait, tous les Etats-nations d'aujourd'hui sont aussi des Etats territoriaux, étant donné qu'aucun pays n'a une population tout à fait homogène. Reste que l'Etat unitaire, par sa structure centralisée, favorise nettement l'intégration des minorités et l'émergence d'une identité commune.

Le fédéralisme a lui aussi parfois tendance à participer du même phénomène intégrateur, puisqu'il tend à développer une identité commune, à développer ses propres valeurs nationales et à nier les spécificités particulières qui s'expriment en son sein. C'est probablement ce qui explique la très grande insatisfaction que les Québécois ont exprimée à l'égard du lien fédératif canadien, à l'occasion du référendum du 30 octobre 1995 portant sur l'accession du Québec à la souveraineté étatique.

Dans ce texte, nous chercherons dans un premier temps à examiner l'évolution de la formule fédérale, à la lumière de l'expérience étatique qui nous est la plus familière : celle du Canada. Puis, dans un deuxième temps, nous chercherons à identifier les différentes avenues de la réforme du fédéralisme canadien.

Avant d'entrer dans le vif de notre sujet, il est nécessaire de rappeler que, au Canada, le terme « fédéral » est fréquemment utilisé pour désigner le pouvoir central.

Ainsi, nous parlerons du Parlement ou du gouvernement fédéral pour désigner le Parlement ou le gouvernement du Canada. De plus, au Canada, les « fédéralistes » sont les promoteurs du lien fédératif canadien, par opposition aux « séparatistes » ou « souverainistes » qui, eux, favorisent la sécession du Québec. Les fédéralistes canadiens ne sont donc pas nécessairement favorables à la décentralisation des pouvoirs. Certains, toutefois, le sont.

2. L'évolution du fédéralisme à la lumière de l'expérience canadienne

L'expérience canadienne, dans ses développements les plus récents, illustre éloquentement jusqu'où les fédéralismes binationaux peuvent être menacés. En effet, le Canada, en tant que fédération binationale, bilingue et multiculturelle est en crise. Dans cette perspective, la Belgique ne peut qu'être sensible au malaise canadien, elle qui présente également le même type de dynamique sociologique et identitaire : bipolaire, plurilingue (mais avec deux langues nettement dominantes) et pluriculturelle.

Le Canada, jusqu'à présent, a parié dans une certaine mesure sur la centralisation des pouvoirs pour assurer sa survie, a misé sur l'établissement et l'affirmation d'une identité canadienne forte. La Belgique, pour sa part, a opté pour une forme importante de décentralisation. C'est d'ailleurs un peu comme si le principe de subsidiarité, ce concept clé de l'unification européenne visant à répondre de la meilleure façon qui soit aux besoins des citoyens, était devenu le moteur de la décentralisation belge.

Dans la présente partie, nous examinerons plus particulièrement le modèle canadien. C'est ainsi que nous procéderons d'abord et avant tout à un bilan du référendum du 30 octobre 1995, où 49,4% des Québécois ont opté pour l'accession du Québec à la souveraineté, précédée d'une offre de partenariat économique et politique adressée au « reste du Canada ». Nous tenterons par la suite d'identifier les sources de ce malaise canadien que le référendum du 30 octobre a mis en relief de façon si éloquente, et qui revient à la surface de façon périodique. Enfin, nous nous efforcerons d'identifier différentes avenues, constitutionnelles ou non, pour la réforme du fédéralisme canadien.

1. Bilan du référendum du 30 octobre 1995

Le résultat du référendum du 30 octobre 1995 a permis, de justesse, le maintien du lien fédéral canadien. Le Canada a eu la vie sauve, mais nombre de Québécois se demandent pour combien de temps encore.

Le référendum du 30 octobre a illustré de façon indéniable la très grande insatisfaction des Québécois par rapport à l'évolution de notre fédéralisme, une insatisfaction qui doit être prise en compte par les autorités canadiennes (fédérales et provinciales), qui ne peut pas être repoussée du revers de la main, et à laquelle le Canada ne peut plus rester insensible. Bref, comme devait l'affirmer le chef du camp du NON lui-même, Daniel Johnson, le soir de sa mince victoire référendaire : « Les Québécois ont exprimé leur réticence à tourner le dos au Canada ». Permettons-nous d'ajouter : sans plus !

Au-delà de tout, malgré la victoire serrée du NON, ce qui s'est exprimé le 30 octobre 1995, c'est la voie du changement. Ainsi, si le gouvernement central et les autres provinces canadiennes interprètent le verdict référendaire comme signifiant une acceptation inconditionnelle du *statu quo* et du « rapatriement » de 1982¹, s'ils ne ré-

pondent au résultat référendaire que par un immense soupir de soulagement, alors ils commettent une erreur capitale, qui risque d'ailleurs de leur coûter très cher éventuellement. Au contraire, par le référendum, les Québécois ont très nettement exprimé un refus du *statu quo* et affirmé avec vigueur qu'ils n'avaient pas fait le deuil du « rapatriement » de 1982. En d'autres termes, le malaise canadien reste entier et il faudra vraisemblablement plus que des améliorations ponctuelles ou un « *statu quo* évolutif »² pour répondre dorénavant aux aspirations des Québécois.

En effet, bien que le vote exprimé par les Québécois le 30 octobre 1995 contienne sa part d'ambiguïté³, il n'en reste pas moins que ceux-ci ont profité de l'occasion pour envoyer massivement un message au « Canada anglais », pour tenter de provoquer une ultime réforme constitutionnelle, et pour rétablir un pouvoir de négociation qu'ils croient avoir perdu dans la foulée du « rapatriement » de 1982. Bref, les Québécois sont en quête d'un nouveau rapport de forces au sein du Canada. Dans ce contexte, il faudrait se bercer d'illusions ou être aveugle pour ne pas voir que le Canada est en proie à une crise existentielle de la plus haute importance.

Certes, le premier ministre du Canada, Jean Chrétien, n'a promis que très peu de choses aux Québécois à l'occasion du dernier référendum, se démarquant ainsi de l'attitude qu'avait adoptée l'ex-premier ministre Trudeau au cours du référendum de mai 1980⁴. Quoi qu'il en soit, le premier ministre fédéral devra maintenant s'attarder à donner quelques coups de barre sérieux à notre fédéralisme, voire à entamer une réforme de notre structure politique et institutionnelle qui risque fort de prendre une ampleur inattendue.

Cela nous amène évidemment à chercher à identifier les différentes sources ou manifestations de ce malaise canadien qui ressurgit régulièrement, qui vient nous hanter, qui menace sérieusement le Canada et qui en freine considérablement le progrès.

Précisons toutefois, avant de débiter cette étude du malaise canadien, qu'il n'y a pas que des problèmes au Canada et que tout ne va pas mal. Au contraire, notre fédéralisme a permis aux Canadiens de bénéficier d'une qualité de vie des plus enviables et de vivre dans l'un des pays les plus respectés de la planète. Par ailleurs, il nous semble que la formule fédérale, dans ce qu'elle a d'universel, est un modèle d'organisation juridique et politique fort intéressant. Le fédéralisme favorise l'échange, la mise en commun et la recherche de ce qui unit les gens entre eux plutôt que de ce qui les divise. Bref, le fédéralisme comporte un certain nombre de valeurs en lui-même.

L'heure n'est toutefois pas à la complaisance au Canada, mais bien plutôt à l'analyse froide des problèmes que connaît notre pays. En effet, face à la menace sécessionniste québécoise, il nous semble important de poser un regard critique sur notre régime fédéral, ne serait-ce que pour mieux cerner les aspects de celui-ci qui devront éventuellement être réformés et améliorés. C'est précisément dans cet esprit que nous entamons cette étude du malaise canadien.

2. *Le malaise canadien*

Historiquement, les « pères de la fédération canadienne », et plus particulièrement Sir John A. Macdonald⁵, ont voulu que notre fédéralisme soit fortement centralisé. Voilà d'ailleurs pourquoi on retrouve dans notre Constitution un certain nombre

d'anomalies constitutionnelles, de mesures paternalistes ou de traits centralisateurs, tels les suivants.

- Le pouvoir déclaratoire fédéral : l'alinéa 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ⁶ permet au Parlement du Canada de déclarer que certains travaux dans une province sont pour l'avantage général du Canada. Les travaux en question relèvent alors de la compétence fédérale exclusive.
- Le pouvoir du fédéral de nommer, de révoquer de leurs fonctions et de payer les lieutenants-gouverneurs des provinces : ce pouvoir est prévu aux articles 58, 59 et 60 de la Loi de 1867. Malgré tout, la jurisprudence a conclu que les lieutenants-gouverneurs n'étaient pas des fonctionnaires fédéraux, qu'ils devaient obéir aux volontés des cabinets des ministres provinciaux et qu'ils étaient tout autant les représentants de Sa Majesté pour les fins provinciales que le gouverneur général la représentait pour les fins fédérales ⁷.
- Le pouvoir du fédéral de nommer, de payer et de révoquer de leurs fonctions les juges des hautes cours provinciales : ce pouvoir est prévu aux articles 96 à 100 de la Loi de 1867 et vise notamment la Cour supérieure et la Cour d'appel du Québec.
- Les pouvoirs de réserve et de désaveu en faveur du gouvernement canadien : ces pouvoirs sont prévus aux articles 55, 56, 57 et 90 de la Loi de 1867. Plus spécifiquement, le pouvoir de réserve permet au lieutenant-gouverneur d'une province de réserver un projet de loi pour la signification du bon plaisir du gouverneur général du Canada. Ce dernier, agissant alors sous la dictée du Conseil des ministres du Canada, prend la décision de sanctionner ou non le projet de loi en question au nom de Sa Majesté. Quant au pouvoir de désaveu, il permet à toutes fins utiles au gouvernement fédéral de désavouer, et donc d'invalider une loi provinciale qu'il jugerait inappropriée pour quelque motif que ce soit. Les conventions constitutionnelles sont venues préciser que les pouvoirs de réserve et de désaveu étaient tombés en désuétude ; mais ils n'ont toutefois pas encore été abolis et pourraient donc légalement être exercés ⁸.
- La compétence législative du fédéral portant sur « la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » : cette compétence est prévue au préambule de l'article 91 de la Loi de 1867. C'est en vertu de cette compétence globale que les tribunaux ont attribué au Parlement canadien le pouvoir de légiférer en matière d'urgence et de dimension nationales. C'est également en vertu de cette compétence que les tribunaux ont attribué les pouvoirs résiduels au Parlement canadien.
- Les compétences fédérales exclusives et les pouvoirs prépondérants fédéraux : l'article 91 de la Loi de 1867 confère explicitement au Parlement du Canada toute une série de compétences législatives exclusives ; ces compétences lui sont d'ailleurs conférées pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes « paix, ordre et bon gouvernement du Canada » dont nous venons de parler. De plus, l'article 95 de la Loi de 1867 accorde au fédéral une primauté législative en matière d'agriculture et d'immigration.

- Le pouvoir fédéral de nommer les juges de la Cour suprême du Canada : l'article 101 de la Loi de 1867 permet au Parlement canadien de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada. C'est en vertu de cette compétence que le Parlement a adopté la *Loi sur la Cour suprême*⁹, par laquelle il pourvoit à toutes les questions ayant trait à l'existence, à l'organisation et à la composition de la Cour. Le paragraphe 4(2) de la *Loi sur la Cour suprême* prévoit que la nomination des juges se fait par lettres patentes du gouverneur général. Ce dernier agit alors conformément aux instructions du Conseil des ministres du Canada.
- Le pouvoir fédéral de nommer les sénateurs : ce pouvoir est prévu à l'article 24 de la Loi de 1867. Ce pouvoir ne constitue toutefois une anomalie constitutionnelle que dans la mesure où le Sénat canadien était historiquement destiné à être une Chambre des régions, ce qui se concilie mal avec l'idée voulant que les sénateurs soient désignés exclusivement par les autorités centrales¹⁰.
- Le gouvernement fédéral est la seule entité qui possède la souveraineté externe et la compétence en matière d'affaires étrangères. Ainsi, le pouvoir de négocier et de conclure des traités internationaux a été confié aux autorités fédérales en exclusivité, en se fondant notamment sur l'article 132 de la Loi de 1867. Les provinces ont toutefois leur mot à dire en ce qui a trait à la mise en œuvre de ces mêmes traités dans le champ des compétences provinciales. De plus, le pouvoir d'adhérer aux organisations internationales a été reconnu exclusivement au gouvernement du Canada, agissant alors en tant que représentant et porte-parole de l'ensemble du pays. Par contre, les provinces peuvent posséder des biens ou des bureaux à l'étranger à titre « privé » ; elles peuvent aussi conclure des « ententes » avec l'étranger qui ne créent pas d'obligations en droit international public ou des « contrats » qui les lient en droit international privé.

A ces traits centralisateurs du régime fédératif canadien, il y a lieu d'ajouter le principe de la primauté législative fédérale qui, bien que n'ayant pas été expressément prévu par la Constitution canadienne, n'en a pas moins été reconnu en tout état de cause par nos tribunaux, comme allant de soi dans un régime fédératif¹¹. Il y a également lieu de souligner, à titre d'anomalie constitutionnelle, le pouvoir fédéral de dépenser dont nous reparlerons un peu plus loin¹².

Mais au-delà de ces traits centralisateurs, qui n'ont d'ailleurs pas tous une importance significative de nos jours¹³, on peut dire que le fédéralisme canadien connaît de très sérieux problèmes structurels. Plus exactement, le malaise canadien tient à ses grandes orientations, à ses tendances lourdes. Proposons-nous donc d'examiner d'un peu plus près ces différentes tendances.

1. *Inflexibilité*

La formule fédérale, qui est pourtant une formule souple dans sa nature même, est appliquée au Canada depuis un certain nombre d'années de façon relativement inflexible et intolérante. D'ailleurs, le principe de la fidélité fédérale ou de l'esprit fédératif n'existe pas dans nos textes constitutionnels, ni ne constitue un élément de l'interprétation de la Constitution canadienne par les tribunaux¹⁴.

Nombre de Québécois se sentent étouffés dans notre régime fédératif et estiment que celui-ci a tendance à vouloir imposer une seule façon d'être Canadien. Ce sentiment d'étouffement est d'ailleurs accentué par la baisse constante du poids démographique des francophones dans l'ensemble du pays, lesquels sont passés de 29 à 24% au cours des quarante dernières années ¹⁵. Cette décroissance du poids démographique des francophones augure-t-elle une baisse du poids politique du Québec dans l'ensemble canadien ? Cela est fort possible. A tout le moins, il y a lieu de s'en inquiéter.

2. *Centralisation et uniformisation*

Le phénomène de centralisation et d'uniformisation est réel au Canada. Ce phénomène dénature le fédéralisme et répond davantage au modèle unitaire qu'au modèle fédéral. En réalité, la formule fédérale ne peut s'accommoder ni d'une trop grande centralisation, ni d'une trop grande décentralisation des pouvoirs. Elle doit plutôt chercher l'équilibre des pouvoirs et l'instauration de mécanismes de collaboration fédérale-provinciale. La dérive centralisatrice, à laquelle le Canada cède de plus en plus, constitue une menace sérieuse pour le principe fédéral lui-même. Dans cette perspective, que l'on ne s'étonne pas que certains se plaisent à qualifier le Canada de « quasi-fédération ». En réalité, le Canada constitue réellement une fédération, puisqu'il répond aux caractéristiques essentielles de ce type d'organisation étatique, mais c'est néanmoins une fédération qui possède un certain nombre de traits unitaires. Ces traits tiennent d'ailleurs non seulement aux dispositions paternalistes ou aux anomalies constitutionnelles auxquelles nous avons déjà fait allusion, mais aussi aux excès centralisateurs du régime, cautionnés par certaines des décisions de la Cour suprême du Canada.

3. *Non-reconnaissance de la spécificité québécoise*

Le fédéralisme canadien n'aménage d'aucune façon, autrement que par le jeu de l'autonomie provinciale ou par un certain nombre de dispositions constitutionnelles de portée restreinte ¹⁶, la spécificité juridique, linguistique et culturelle québécoise. Pourtant, la formule fédérale pourrait sans aucun doute s'accommoder de la reconnaissance du caractère distinctif du Québec, tout autant d'ailleurs que de l'identité canadienne. Dans le passé, on a faussement cru que ces deux identités, l'une étant particulière et l'autre globale, étaient incompatibles. Au contraire, la formule fédérale permet le respect et la reconnaissance, dans une certaine mesure, des intégrités locales, des spécificités qui s'expriment sur une partie seulement du territoire étatique. Certes, l'on ne peut pas reprocher au gouvernement central de chercher à développer des valeurs nationales, des valeurs communes à tous les Canadiens ¹⁷ ; mais l'on ne saurait non plus reprocher au Québec de développer sa propre identité nationale et d'en rechercher une certaine reconnaissance constitutionnelle. Le fait de reconnaître le caractère distinct du Québec dans la Constitution du Canada ne veut toutefois pas dire que l'on peut aller jusqu'à en accepter formellement toutes les conséquences juridiques et politiques. En effet, il y a des limites, dans un fédéralisme, à ce que l'on peut faire en termes de reconnaissance constitutionnelle de la spécificité de l'un des partenaires fédératifs.

Il faut toutefois reconnaître qu'un premier pas révélateur vient d'être franchi par l'adoption par le Parlement du Canada, en décembre 1995, d'une résolution visant à reconnaître la spécificité québécoise. Nous reviendrons sur cette initiative un peu plus loin. Qu'il nous suffise de souligner pour l'instant que celle-ci va carrément dans le sens de la conciliation de l'identité canadienne avec le particularisme québécois. Une telle reconnaissance parlementaire de la spécificité québécoise n'est toutefois pas en mesure, à elle seule, de corriger les excès centralisateurs du régime fédératif canadien, ni d'en modifier la structure ou la dynamique.

4. *Pouvoir fédéral de dépenser illimité*

L'exercice du pouvoir fédéral de dépenser pose un problème singulier dans le contexte canadien. En effet, les tribunaux ont refusé de limiter ce pouvoir jusqu'à présent, de sorte que celui-ci permet des intrusions ou immixtions fédérales fréquentes dans des compétences *a priori* provinciales : aide sociale, éducation, formation de la main-d'œuvre, santé (hôpitaux, soins de santé, assurance-maladie, assurance hospitalisation), développement économique régional, infrastructures locales, affaires urbaines, recherche et développement scientifique, habitation, tourisme, mines, forêts, etc. En fait, depuis trente ans, une province ne peut pas décider d'abolir par exemple l'assurance-maladie ou encore agir comme elle l'entend dans les domaines de l'aide sociale, de l'enseignement post-secondaire ou des soins médicaux, parce qu'elle serait pénalisée par le gouvernement canadien de qui viennent les principales politiques en ces matières et de qui elle reçoit des subventions conditionnelles. Bref, les provinces sont dépendantes financièrement des autorités centrales pour la mise en œuvre de programmes dans leur propre champ de compétences.

Au Canada, on se dirige de plus en plus vers un système où le gouvernement canadien aurait le rôle de penseur (par exemple en matière de santé), alors que les gouvernements provinciaux ne seraient que de simples exécutants. Ainsi, le fédéral fixerait les principes directeurs, la vision globale, les « normes nationales », alors que les provinces seraient chargées de la mise en œuvre effective des programmes en cause. Par ailleurs, on constate que le fédéral invoque de plus en plus son pouvoir de dépenser pour chercher à transcender le partage constitutionnel des compétences de toutes les façons qui soient, y compris législativement ¹⁸.

5. *Accroissement des pouvoirs fédéraux en matière économique*

La consolidation du lien économique canadien est un objectif qui semble maintenant faire l'unanimité au pays, y compris parmi les leaders souverainistes québécois. Cette consolidation du marché commun canadien passe évidemment par la libre circulation des personnes, des ressources, des biens et des capitaux au Canada, ce qui implique notamment l'élimination des barrières interprovinciales en matière de commerce et d'embauche des travailleurs. On constate toutefois que les autorités centrales sont de plus en plus tentées d'invoquer les concepts de globalisation des marchés et d'intégration des économies pour justifier ou encourager la centralisation des pouvoirs et l'uniformisation des normes dans le pays. Sans compter que le gouvernement central a déjà exprimé le désir de se voir octroyer constitutionnellement le pouvoir général de légiférer pour assurer l'efficacité de fonctionnement de l'union économi-

que canadienne ¹⁹, et cherche à s'approprier les principaux pouvoirs en matière de stabilisation de l'économie et de lutte au chômage, ce qui est fort large. Cela représente un danger évident pour les provinces, qui feraient mieux de faire preuve de la plus grande vigilance en la matière ²⁰.

6. *Absence de participation des provinces dans la prise des grandes décisions fédérales*

Le Sénat canadien était censé être à l'origine une Chambre des régions. Cet objectif n'a jamais été atteint, étant donné que la Constitution prévoit que les sénateurs doivent être nommés par le gouvernement du Canada, un pouvoir que celui-ci a exercé la plupart du temps sans même consulter les gouvernements des provinces ²¹. De même, le gouvernement du Canada dispose en exclusivité du pouvoir de nommer les juges du tribunal qui assume le rôle d'arbitre ultime en matière constitutionnelle : la Cour suprême du Canada.

Il va sans dire qu'il y aurait lieu de réformer le Sénat du Canada de façon à en faire une véritable « Chambre des provinces », ce qui serait possible en permettant à celles-ci d'y déléguer des représentants ²². Les provinces devraient aussi avoir leur mot à dire en ce qui concerne le processus de sélection des juges de la Cour suprême, par exemple en disposant du pouvoir de nommer ceux-ci en rotation avec les autorités centrales ²³.

On devrait aussi penser à mettre en place, au Canada, une espèce de Conseil de la fédération, c'est-à-dire un forum de collaboration fédérale-provinciale où seraient prises différentes décisions ayant trait à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser, à l'intégration économique et à la libre circulation au Canada, ainsi qu'à l'harmonisation des politiques fiscales et budgétaires ²⁴.

Toutes ces propositions impliqueraient bien entendu que des transformations soient apportées au fédéralisme canadien, en dehors ou à l'intérieur du cadre constitutionnel actuel. Cela nous amène évidemment à examiner d'un peu plus près les différentes voies de la réforme du fédéralisme canadien.

3. **Les avenues de la réforme du fédéralisme canadien**

Différentes réformes peuvent être apportées au fédéralisme canadien à l'intérieur du cadre constitutionnel actuel. Ces réformes nécessitent alors des modifications constitutionnelles, accomplies en bonne et due forme. La Loi de 1982 met en place cinq procédures différentes de modification constitutionnelle : unanimité ; Parlement canadien seul ; législature provinciale seule ; Parlement canadien + chaque province concernée ; Parlement canadien + sept provinces représentant au moins 50% de la population totale des provinces. C'est d'ailleurs cette dernière modalité, fréquemment appelée « procédure 7/50 », qui constitue la procédure générale et résiduaire dans le contexte de la modification constitutionnelle au Canada. Notons au surplus que toute modification directe de la Constitution canadienne doit être effectuée par une proclamation du gouverneur général, autorisée par des résolutions de chacune des assemblées législatives requises.

Il n'est toutefois pas facile de rouvrir le dossier constitutionnel au Canada. En effet, cela donne lieu habituellement à une multiplication des intervenants, à une su-

renchère des demandes et à un marchandage à prix fort des concessions à la table de négociation constitutionnelle. Sans compter que la population elle-même désire de plus en plus être consultée dans le processus, ce qui complexifie significativement les choses.

Pour les fins de la négociation de l'Accord du lac Meech, le Québec avait fixé dès le départ cinq conditions minimales, qui nous semblent être encore pertinentes de nos jours : (1) une reconnaissance constitutionnelle du caractère distinct du Québec²⁵ ; (2) des pouvoirs accrus en matière d'immigration²⁶ ; (3) une limitation du pouvoir fédéral de dépenser²⁷ ; (4) un droit de regard sur la nomination des juges à la Cour suprême du Canada ; et (5) un veto sur un certain nombre de modifications constitutionnelles²⁸. Toutes ces réformes pouvaient être réalisées en vertu de la « procédure 7/50 », sauf celle ayant trait au veto constitutionnel, qui ne pouvait être accomplie qu'en vertu de la règle de l'unanimité.

D'autres types de réforme constitutionnelle sont également souhaitables au Canada. Ainsi, il pourrait y avoir lieu de reconnaître la compétence exclusive ou la maîtrise d'œuvre des provinces dans un nombre accru de domaines législatifs. De plus, il pourrait y avoir reconnaissance d'un droit de retrait avec pleine compensation financière dans le cas de modifications transférant des compétences législatives provinciales au profit du Parlement central²⁹. Le Sénat du Canada devrait également être réformé de façon à devenir une véritable Chambre des provinces et le Québec pourrait s'y voir reconnaître des pouvoirs particuliers. De même, on devrait mettre en place des organismes de collaboration fédérale-provinciale (tel un Conseil de la fédération) en matière de planification macro-économique (harmonisation et coordination financières), ainsi qu'en matière budgétaire. La Constitution du Canada devrait aussi autoriser formellement la délégation interparlementaire de pouvoirs législatifs, laquelle est interdite actuellement³⁰. Enfin, un certain nombre d'anomalies constitutionnelles pourraient être abolies, tels le pouvoir déclaratoire fédéral, les pouvoirs de réserve et de désaveu en faveur du gouvernement central, ainsi que les pouvoirs du fédéral de procéder à la nomination des lieutenants-gouverneurs et des juges des hautes cours provinciales.

Il faut toutefois savoir que différents obstacles se dressent sur la route de la modification constitutionnelle au Canada. Parmi ces obstacles, notons le fait que les provinces ont des intérêts divergents en la matière. Ainsi, les provinces de l'Atlantique sont soucieuses de maintenir un gouvernement central fort, puisqu'elles en sont largement dépendantes au plan économique (en termes de versements de péréquation et de subventions découlant de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser). Par ailleurs, les provinces de l'Ouest se plaignent d'une certaine aliénation par rapport aux provinces centrales. Elles tiennent fermement au principe de l'égalité des provinces et soutiennent l'idée voulant que le Sénat soit réformé de façon à devenir une institution « égale, élue et efficace »³¹. Quant à l'Ontario, elle se satisferait volontiers du maintien du *status quo*. Enfin, le Québec semble parfois être plus revendicateur que jamais.

On doit également souligner, toujours à titre de facteur faisant obstacle à une réforme constitutionnelle de notre fédéralisme, le fait qu'un grand nombre de Canadiens sont hostiles aux principales revendications québécoises. Ainsi, le sondage publié dans les journaux au début du mois d'octobre 1995, dont nous avons parlé plus haut,

démontrait que 84% des citoyens du « Canada anglais » étaient opposés à ce que le Québec puisse disposer « de pouvoirs spéciaux différents » de ceux des autres provinces canadiennes, et que 85% d'entre eux étaient opposés à l'octroi d'un droit de veto sur tout changement constitutionnel en faveur du Québec. Le même sondage démontrait au surplus que seulement 46% des citoyens du « Canada anglais » étaient favorables à l'idée que les pouvoirs de l'ensemble des provinces (pas seulement ceux du Québec) soient augmentés, alors que 69% des Québécois souhaitaient qu'il en soit ainsi.

Si le dossier constitutionnel canadien est un véritable panier de crabes, il est toutefois possible d'apporter un certain nombre de réformes à notre fédéralisme sans même devoir toucher aux modalités de modification constitutionnelle. Ces réformes empruntent alors la voie administrative ou législative. De tels changements ne sont toutefois possibles que dans la mesure où ils reposent sur une volonté politique ferme.

Ainsi, par le seul moyen d'ententes intergouvernementales, d'accords administratifs ou de lois ordinaires, il est possible pour les acteurs politiques canadiens, dans une certaine mesure, d'apporter les transformations suivantes à notre régime fédéral.

- Des ententes peuvent être conclues en matière d'intégration économique et d'élimination des barrières au libre mouvement des personnes, des biens, des services et des capitaux.
- Le gouvernement du Canada peut lui-même s'engager à faire un usage plus modéré de son pouvoir de dépenser lorsque sont en cause des compétences provinciales. Il s'agirait alors d'une forme intéressante d'auto-censure. Le fédéral pourrait également accepter lui-même que son pouvoir de dépenser dans le champ des compétences provinciales ne soit exercé dorénavant que sous certaines conditions.
- Les autorités centrales pourraient reconnaître formellement l'autorité exclusive des provinces dans les compétences que la Constitution du Canada leur attribue, et s'engager à respecter celles-ci en tout état de cause.
- Des ententes intergouvernementales et multipartites pourraient être conclues afin d'accorder aux peuples autochtones du Canada une forme appréciable d'autonomie sur leurs territoires ³².
- Il pourrait y avoir mise en place de nouveaux organismes de collaboration fédérale-provinciale, incluant un Conseil de la fédération qui aurait sensiblement les mêmes responsabilités que celles auxquelles nous avons déjà fait allusion ³³.
- Les provinces pourraient, en pratique, être davantage impliquées dans le processus de nomination des lieutenants-gouverneurs, des juges des hautes cours provinciales, des sénateurs et des dirigeants de certains organismes fédéraux ³⁴. En ce qui concerne la sélection des sénateurs plus particulièrement, trois formules pourraient être envisagées : soit que les provinces soumettent des listes de candidats à partir desquelles le gouvernement du Canada effectue ultimement les nominations, soit que le gouvernement central s'engage à n'effectuer de nominations au Sénat que conformément au « modèle albertain de 1989 » ³⁵, ou soit que le gouvernement canadien s'engage à ne nommer au Sénat que des candidats qui ont

été préalablement élus par les assemblées législatives des provinces. Le processus de sélection des sénateurs pourrait même présenter des composantes relevant à la fois de ces deux dernières formules ³⁶.

- Les provinces pourraient être davantage impliquées dans la prise des décisions de la Banque du Canada et dans la nomination des dirigeants de cet organisme central.
- Il pourrait y avoir, par des ententes administratives, une rationalisation des programmes et services, de façon à limiter les chevauchements et doublages gouvernementaux. Ces ententes, qui serviraient à mieux délimiter le rôle et les responsabilités de chacun des ordres de gouvernement en présence, permettraient également d'opérer une certaine décentralisation administrative (à défaut d'une décentralisation législative) et de réduire les immixtions, invasions et empiétements fédéraux dans le champ des compétences provinciales. De telles ententes se font pressantes notamment dans les secteurs de l'immigration, de la culture, du développement et de la formation de la main-d'œuvre, de la santé, de l'éducation, de l'environnement et des communications. Certaines ententes administratives pourraient même être « enchâssées » dans la Constitution du pays, du seul consentement des autorités centrales et de chaque province directement concernée par celles-ci ³⁷.
- Les autorités centrales pourraient s'engager formellement à ne plus exercer le pouvoir de désaveu et le pouvoir déclaratoire. Le Parlement canadien pourrait par exemple adopter une résolution allant en ce sens.
- Le processus de nomination des juges de la Cour suprême du Canada pourrait être complètement modifié, de façon à faire en sorte que ceux-ci soient dorénavant nommés par les provinces, ou en partie par les provinces et en partie par le fédéral, selon un système de rotation ³⁸.

Comme on peut le constater, la formule fédérale est suffisamment flexible en elle-même pour s'accommoder d'un certain nombre de transformations pouvant être accomplies hors du cadre constitutionnel actuel. De telles transformations sont toutefois beaucoup plus précaires que celles qui sont effectuées par une modification constitutionnelle formelle et qui, de ce fait, jouissent d'une certaine rigidité supra-législative. Ces modifications, administratives ou purement législatives, peuvent toutefois paver la voie à de futurs amendements constitutionnels, effectués en bonne et due forme.

Quoi qu'il en soit, quelle que soit la forme que prendra éventuellement la réforme du fédéralisme canadien, une chose est sûre, c'est que cette réforme devra chercher à répondre aux deux grandes préoccupations suivantes : (1) elle devra favoriser l'établissement d'un véritable fédéralisme coopératif ; et (2) elle devra permettre la mise en place d'un fédéralisme plus décentralisé, mieux équilibré et plus respectueux des règles du jeu fédéral. Il y a lieu de souhaiter par ailleurs que la Cour suprême du Canada fasse preuve éventuellement d'une plus grande sensibilité à l'égard de l'autonomie des provinces et de l'équilibre des relations fédérales-provinciales, plus particulièrement en ce qui concerne l'interprétation de la Charte de 1982, de la théorie de la dimension nationale et de la primauté législative fédérale.

4. Conclusion

Le Canada est aux prises avec un problème structurel de la plus haute importance. Les anomalies constitutionnelles s'additionnent, ainsi que les décisions judiciaires qui cautionnent l'emprise fédérale. La trop grande centralisation de notre régime fédéral empêche les différentes problématiques régionales de s'exprimer de façon productive : la dépendance économique des provinces de l'Atlantique à l'égard du gouvernement fédéral, l'aliénation des provinces de l'Ouest par rapport aux provinces centrales, et, surtout, la reconnaissance de la spécificité du Québec.

Le référendum québécois du 30 octobre 1995 a mis en relief l'importance qu'il y a pour le Canada d'emprunter la voie du changement. La balle est dans le camp des autorités fédérales et du « Canada anglais », qui ont maintenant la responsabilité de donner des coups de barre à notre fédéralisme, avant même que ne soit tenu un autre référendum portant sur la souveraineté du Québec.

Rouvrir le dossier constitutionnel est toutefois une tâche délicate au Canada, comme en témoignent d'ailleurs les échecs successifs de l'Accord du lac Meech de 1987-1990 et de l'Entente de Charlottetown de 1992. Néanmoins, il est possible de mettre de l'avant des propositions astucieuses, permettant d'apporter certains redressements au fédéralisme canadien sans passer par la voie de la réforme constitutionnelle formelle. Ces propositions sont toutefois empreintes d'une certaine précarité. Elles reposent également sur l'expression d'une volonté politique claire de la part du premier ministre du Canada et de ses homologues provinciaux.

C'est dans cette perspective que le premier ministre du Canada, Jean Chrétien, a mis en avant les mesures suivantes, destinées à honorer ses engagements référendaires.

1. Dépôt au Parlement du Canada d'un avis de motion demandant à celui-ci :
 - a) de reconnaître que le Québec forme au sein du Canada une société distincte ;
 - b) de reconnaître que la société distincte comprend notamment une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil ;
 - c) de s'engager à se laisser guider par cette réalité ; et
 - d) d'inciter tous les organismes des pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement à prendre note de cette reconnaissance et à se comporter en conséquence ³⁹.

Cette reconnaissance de la spécificité québécoise n'est toutefois que parlementaire. Elle n'est pas « enchâssée » dans la Constitution du Canada, du moins pas pour le moment. De fait, elle ne pourrait être constitutionnalisée que par l'adoption de résolutions par le Parlement canadien et par l'assemblée législative de sept provinces représentant au moins 50% de la population de toutes les provinces.

Une telle reconnaissance parlementaire de la spécificité québécoise n'aura probablement pas d'impact direct sur l'interprétation de la Constitution canadienne. Par ailleurs, ses conséquences potentielles sur le contenu et sur l'interprétation judiciaire des lois fédérales, ainsi que sur la prise des décisions du gouvernement du Canada, demeurent encore nébuleuses. Ce qui est certain, c'est que les tribunaux ne seront pas obligés de tenir compte de cette reconnaissance du particularisme québécois par le

Parlement central ; ils pourraient toutefois le faire, si celle-ci était invoquée devant eux dans telle ou telle situation particulière et s'ils le jugeaient approprié.

2. Dépôt au Parlement du Canada d'un projet de loi en vertu duquel le consentement du Québec, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, et des régions de l'Atlantique et des Prairies (Alberta, Saskatchewan et Manitoba) serait requis avant qu'une modification constitutionnelle puisse être proposée par le gouvernement du Canada au Parlement ⁴⁰.

Ce projet de loi, qui est devenu une loi en bonne et due forme, garantit de fait au Québec, ainsi qu'à l'Ontario, à la Colombie-Britannique, et aux régions de l'Atlantique et des Prairies un veto général concernant toute modification constitutionnelle, là où les provinces ne possèdent pas déjà un veto ni un droit de retrait. Plus particulièrement, ce veto s'applique à la réforme des institutions centrales comme le Sénat, à la création de nouvelles provinces, à la modification de la plupart des dispositions de la Charte de 1982, aux modifications apportées pour les fins de la consolidation du lien économique canadien, et à certaines modifications relatives à la répartition des pouvoirs (par exemple, les amendements visant à établir un système de délégation interparlementaire de pouvoirs législatifs) ⁴¹.

Selon la loi en question, pour qu'une modification constitutionnelle soit proposée au Parlement par le gouvernement du Canada, elle doit recevoir le consentement d'au moins sept provinces, dont le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique, deux provinces de la région de l'Atlantique comportant plus de 50% de la population de cette région et deux provinces de la région des Prairies comportant plus de 50% de la population de cette région ⁴². Ainsi, toujours selon la loi, le gouvernement fédéral ne peut pas procéder au dépôt d'une résolution visant une modification constitutionnelle si l'une des cinq entités susmentionnées refuse son consentement, et ce, même si sept provinces (ou plus) représentant 50% de la population totale des provinces adoptent des résolutions en faveur de la modification en cause.

Cette mesure portant sur le « veto régional » n'est pas constitutionnalisée pour l'instant, mais pourrait toutefois l'être éventuellement. Ce serait alors la règle de l'unanimité qui serait applicable à un tel « enchâssement ».

Ce « veto régional » s'ajoute aux procédures de modification actuelles, lesquelles demeurent inchangées. Il ne constitue qu'une modalité additionnelle liée à l'exercice par le Parlement canadien du droit de veto absolu dont il dispose déjà en matière de modification constitutionnelle. Bref, il ne s'agit que d'une contrainte supplémentaire à laquelle le Parlement du Canada accepte volontairement de se soumettre avant même de considérer une proposition de modification constitutionnelle quelconque.

Cette initiative audacieuse poursuit vraisemblablement les deux objectifs fondamentaux suivants : (1) conférer au Québec ou aux Québécois un droit de veto sur la plupart des modifications constitutionnelles ; et (2) développer le consensus le plus large qui soit en matière de réforme du fédéralisme canadien. Malgré tout, on peut à juste titre reprocher à ce « veto régional » de complexifier significativement le processus de modification constitutionnelle actuel, lequel est pourtant déjà fort lourd.

3. Dépôt au Parlement du Canada d'un projet de loi en vertu duquel le gouvernement fédéral entend restreindre ses interventions directes dans le secteur de la formation professionnelle ⁴³.

Ainsi, le fédéral a décidé de réduire de façon importante le nombre de ses programmes d'aide de retour au travail, ainsi que d'en offrir la « maîtrise d'œuvre » aux provinces qui le désirent. Le fédéral entend toutefois établir lui-même les « lignes directrices » qui encadreraient les ententes officielles qu'il cherchera à conclure avec les provinces quant à l'allocation des sommes dévolues à la formation professionnelle. Les provinces devraient également, pour avoir droit aux sommes en question, se soumettre à une évaluation des résultats.

Le Québec, parmi d'autres provinces canadiennes, s'est montré critique à l'égard de cette mesure. Il ne demande rien de moins que le retrait complet du fédéral du champ de l'adaptation de la main-d'œuvre et de la formation professionnelle, accompagné d'un transfert aux provinces des sommes qui y sont rattachées.

Quoi qu'il en soit, les trois mesures dont nous venons de faire état, mises en œuvre récemment par le premier ministre du Canada, constituent vraisemblablement les premières initiatives dans le cadre d'un processus de changement s'échelonnant dans le temps. D'autres suivront sans doute. Souhaitons simplement que les acteurs politiques canadiens saisissent toutes les occasions qui se présenteront à eux dans le futur pour appuyer sans réserve l'adoption d'une version française officielle de nos textes constitutionnels ⁴⁴. Souhaitons également qu'ils en profitent pour apporter un certain nombre de transformations structurelles ou institutionnelles au fédéralisme canadien.

Soulignons d'ailleurs que, dans ce contexte où l'on cherche à redéfinir notre régime politique et constitutionnel, nombre de Québécois s'inspirent de plus en plus de l'Union européenne, les uns soulignant à grands traits les caractéristiques fédérales de cette union, les autres insistant sur les aspects confédéraux de celle-ci. Plus particulièrement, ces derniers estiment que les relations entre le Québec et le Canada devraient s'engager dans la voie européenne en créant leur propre communauté, constituée de deux gouvernements nationaux qui s'associeraient dans le cadre d'un « partenariat économique et politique » ⁴⁵.

Une chose est sûre, à tout le moins, c'est qu'un grand nombre de Québécois, même parmi les fédéralistes, cherchent à établir un nouveau rapport de forces avec le « Canada anglais ». Ils considèrent que la Constitution canadienne est le fruit d'un pacte intervenu entre deux peuples fondateurs, les Canadiens français et les Canadiens anglais, au moment de la naissance du pays. Ils cherchent depuis lors à établir un rapport de forces dualiste dans l'ensemble canadien, fondé sur les concepts d'égalité des peuples, de dualité nationale ou de statut législatif particulier pour le Québec.

C'est ainsi que les gouvernements québécois qui se sont succédé au pouvoir depuis un certain nombre d'années ont non seulement lutté pour un accroissement de l'autonomie provinciale au détriment du Parlement central, mais sont même devenus les défenseurs d'un nationalisme visant à développer pour le Québec un statut particulier ou un statut d'égalité avec le « Canada anglais », voire à réaliser sa souveraineté étatique ⁴⁶. En fait, même le Parti libéral du Québec, un parti traditionnellement fédéraliste, s'était donné pour programme jusqu'à récemment de modifier de fond en comble les rapports entre le Québec et le « reste du Canada » ⁴⁷. Il faut admettre cependant que cette dernière proposition avait été avancée dans la foulée de la flambée nationaliste qui s'était emparée du peuple québécois au lendemain de l'échec de l'Ac-

cord du lac Meech, en 1990, et que le Parti libéral du Québec s'est nettement distancié de cette position depuis lors.

Malgré tout, on constate que l'enjeu au Québec depuis un certain nombre d'années, pour toutes les formations politiques, est de faire obstacle de façon efficace à la poussée centralisatrice du régime canadien. Jusqu'à présent, ces efforts n'ont toutefois guère porté fruits.

Notes

¹ En novembre 1981 est intervenu un compromis politique entre le gouvernement du Canada et neuf provinces canadiennes, visant à opérer le « rapatriement » de notre Constitution. Le « rapatriement » signi-

fiait l'abandon par le Parlement de Westminster de son pouvoir de modifier la Constitution canadienne. Ce pouvoir avait été maintenu par le *Statut de Westminster* de 1931 (1931, 22 Georges v, ch. 4 (R.-U.) ; L.R.C. (1985), app. II, n° 27), malgré l'acquisition par le Canada de la souveraineté étatique. Ce « rapatriement » fut accompli formellement par l'adoption de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, ch. 11 (R.-U.) ; L.R.C. (1985), app. II, n° 5), laquelle fut la dernière loi britannique applicable à notre pays. Cette loi contenait en annexe la *Loi constitutionnelle de 1982*, comprenant elle-même la *Charte canadienne des droits et libertés*, ainsi que des procédures de modification constitutionnelle purement canadiennes. Le Québec n'a pas encore accepté politiquement le « rapatriement » de 1982, bien que celui-ci lui soit pleinement applicable sur le plan juridique.

Notons que, pour la suite de ce texte, la *Loi constitutionnelle de 1982* (annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*) sera appelée « Loi de 1982 » alors que la *Charte canadienne des droits et libertés* (partie I de la Loi de 1982) sera désignée sous le nom « Charte de 1982 ».

² Cette expression pour le moins paradoxale est parfois invoquée par certains ténors fédéralistes. Elle cherche essentiellement à traduire l'idée voulant que le fédéralisme canadien soit en constante évolution, malgré l'absence de réformes constitutionnelles fondamentales.

³ Par exemple, notons qu'un sondage publié dans les journaux au début du mois d'octobre 1995 démontrait que 67% des Québécois étaient profondément attachés au Canada. Il y avait même 34% de ceux qui exprimaient leur intention de voter oui au référendum du 30 octobre qui se disaient attachés à ce pays. Le sondage révélait au surplus que 22% des Québécois qui s'apprétaient à voter oui (et la même proportion de ceux qui s'apprétaient à voter NON), croyaient qu'un Québec souverain « continuerait à être une province du Canada ». Il faut admettre néanmoins que les enjeux référendaires ont été nettement clarifiés au cours des semaines qui suivirent la tenue de ce sondage.

Pour l'ensemble des résultats de ce sondage, voir *Le Devoir*, lundi 2 octobre et mardi 3 octobre 1995.

⁴ En mai 1980, à quelques jours de la tenue d'un référendum québécois portant sur un projet de « souveraineté-association », le premier ministre Pierre Elliott Trudeau avait promis le renouvellement du fédéralisme canadien. C'est cette promesse qui, après de nombreux soubresauts, donna lieu au « rapatriement » de la Constitution canadienne, dont nous avons déjà parlé : voir note 1.

A l'occasion du référendum d'octobre 1995, le premier ministre du Canada, Jean Chrétien, n'a promis que la reconnaissance du caractère distinct du Québec au sein du Canada, qu'une certaine décentralisation du régime fédératif canadien, ainsi que le fait qu'aucune modification constitutionnelle affectant les compétences du Québec ne serait apportée sans que les Québécois y consentent.

Dans le cas de la reconnaissance du caractère distinct du Québec, il y a lieu de noter que le premier ministre du Canada n'a pas promis que celle-ci serait inscrite dans la Constitution du Canada. Le fédéral ne s'est donc pas obligé à reconnaître constitutionnellement la spécificité québécoise, ni non plus à reconnaître l'ensemble des conséquences politiques et juridiques qui sont susceptibles de découler de ce concept. Le gouvernement central, à notre avis, s'est tout au plus obligé à reconnaître un fait sociologique indéniable : la particularité québécoise, fondée essentiellement sur des facteurs linguistiques, culturels et juridiques.

Quoi qu'il en soit, nous examinerons un peu plus loin comment le premier ministre du Canada s'y est pris jusqu'à présent pour honorer ses engagements référendaires.

⁵ Sir John A. Macdonald a été le premier premier ministre du Canada. Avant la naissance du pays, sous l'Acte d'Union, Macdonald était nettement en faveur d'une Union législative pour le Canada, mais dut néanmoins consentir à l'établissement du fédéralisme sur l'insistance du leader réformiste George Brown, avec lequel il venait de former un gouvernement de coalition. Le compromis était cependant tout trouvé : le Canada deviendrait une fédération, mais celle-ci serait nettement centralisée.

⁶ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) ; L.R.C. (1985), app. II, n° 44. Cette loi sera ci-après désignée sous le nom de « Loi de 1867 ».

⁷ Sur ce point, voir : *Liquidators of the Maritime Bank of Canada c. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437 ; *A.-G. Canada c. A.-G. Ontario*, [1898] A.C. 247 ; *R. c. Carroll*, [1948] R.C.S. 126 ; *R. c. Carroll*, [1950] R.C.S. 73 ; et le *Renvoi : résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, particulièrement aux pages 802 et 881.

⁸ Sur ce point, voir : le *Renvoi sur le pouvoir de réserve et de désaveu des lois provinciales*, [1938] R.C.S. 71 ; et le *Renvoi : résolution pour modifier la Constitution*, *id.*, pp. 802 et 879.

⁹ *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26. Plus particulièrement, notons que la Cour suprême du Canada fut créée en 1875, mais ne devint le tribunal de dernier ressort en matière constitutionnelle qu'en 1949. Jusqu'alors, en effet, il y avait pourvoi des décisions de la Cour suprême en matière constitutionnelle auprès du Comité judiciaire du Conseil privé, un tribunal britannique.

¹⁰ Sur le fait que le Sénat du Canada était historiquement destiné à être une Chambre des régions, voir le *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54, pp. 66-67.

¹¹ Sur le principe de la primauté des lois fédérales, il y a lieu de voir les arrêts suivants : *The Citizens Insurance Company of Canada c. Parsons*, (1881) 7 A.C. 96, p. 108 ; A.G. Canada c. A.G. British Columbia, [1930] A.C. 111, p. 118 ; *In re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54, p. 71 ; *In re Silver Brothers Ltd*, [1932] A.C. 514, p. 521 ; et *Canadian Pacific Railway Co. c. A.G. British Columbia*, [1950] A.C. 122, p. 137.

¹² Il est d'ailleurs intéressant de noter que, dans un document produit par le gouvernement du Canada en 1981, sous l'initiative de M. Jean Chrétien, alors ministre de la Justice du Canada, il est affirmé que la Constitution canadienne s'écarte du fédéralisme parfait sur un bon nombre de points importants. Parmi ces points, l'ouvrage mentionne le pouvoir fédéral de dépenser, qui permet aux autorités centrales « d'exercer une influence sur les questions relevant de la compétence des provinces » : voir GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le rôle du Royaume-Uni dans la modification de la Constitution du Canada*, Ottawa, Publications Canada, 1981, pp. 35-36.

¹³ Par exemple, rappelons que le pouvoir des autorités centrales de nommer, payer et révoquer de leurs fonctions les lieutenants-gouverneurs provinciaux, de même que les pouvoirs de réserve et de désaveu, n'ont qu'une importance bien relative de nos jours.

¹⁴ Il y a lieu de noter que le paragraphe 143(1) de la Constitution belge du 7 février 1831 (telle que modifiée à maintes reprises depuis 1831, notamment par la très importante révision du 5 mai 1993) reconnaît l'obligation pour l'Etat fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire d'exercer leurs compétences dans le respect de la loyauté fédérale, afin d'éviter les conflits d'intérêts. Il est dommage qu'il n'en soit pas ainsi au Canada.

¹⁵ Sur ce point, voir : B. HARRISON et L. MARMEN, *Les langues au Canada*, série Le Canada à l'étude, Ottawa/Scarborough, Statistique Canada et Prentice Hall Canada Inc., 1994, pp. 1 et 13.

¹⁶ On retrouve d'ailleurs dans la Constitution du Canada différentes mesures qui reconnaissent à leur façon la spécificité québécoise : articles 94 (uniformisation du droit privé dans les neuf provinces de common law, le Québec n'en étant pas une), 98 (nomination de juges civilistes aux hautes cours québécoises), 93 (protection des droits confessionnels dans le secteur de l'éducation), et 133 (bilinguisme facultatif ou obligatoire aux niveaux parlementaire, législatif et judiciaire québécois et fédéraux) de la Loi de 1867 ; et article 59 (non-application à l'égard du Québec d'une disposition particulière en matière d'instruction dans la langue de la minorité) de la Loi de 1982.

Il ne faut toutefois pas oublier que le paragraphe 92(13) de la Loi de 1867 a permis au Québec d'établir ses propres règles en matière de droit privé : sur ce point, voir *The Citizens Insurance Company of Canada c. Parsons*, précité, note 11, pp. 110-111.

La spécificité civiliste du Québec était également au cœur des préoccupations du Comité judiciaire du Conseil privé lorsqu'il décida qu'il fallait suivre le partage constitutionnel des pouvoirs législatifs pour la mise en œuvre des traités internationaux (et non pas la conclusion des traités, laquelle relève exclusivement des autorités fédérales). Sur ce point, voir *Attorney General for Canada c. Attorney General for Ontario* (« Affaire sur les conventions de travail ») [1937] A.C. 326, p. 351.

¹⁷ En d'autres termes, il est parfaitement normal que le fédéralisme canadien cherche lui-même à développer sa propre réalité nationale et sa propre réalité sociologique, laquelle inclura probablement la réalité nationale québécoise, mais néanmoins la dépassera et la transcendera.

¹⁸ Il existe une distinction entre le pouvoir de légiférer et le pouvoir de dépenser. En effet, le premier signifie le pouvoir d'adopter des lois et de régir des champs d'activités entiers, alors que le second concerne l'appropriation des fonds publics aux fins de la mise en œuvre de programmes ou d'autres initiatives administratives. Malgré tout, on constate que le fédéral tend à exercer le pouvoir de dépenser de façon à transcender le partage constitutionnel des pouvoirs législatifs, et ainsi à adopter des lois dans des matières que la Constitution canadienne ne lui a nettement pas attribuées. Un exemple de cette situation est fourni par la *Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. (1985), ch. C-6, qui fixe un certain nombre de « objectifs fédéraux » que les

provinces sont obligées de respecter si elles veulent obtenir les subventions prévues, en matière d'assurance-hospitalisation et de soins médicaux.

¹⁹ C'est du moins ce qui ressortait de l'une des propositions qui avaient été formulées par le gouvernement du Canada en septembre 1991. Voir : GOUVERNEMENT DU CANADA, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada : Propositions*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, septembre 1991, p. 56 (proposition n° 15).

²⁰ Plus exactement, il nous semble que les provinces ne devraient consentir à une plus forte intégration de l'économie canadienne qu'à la condition qu'un mécanisme de surveillance ou de collaboration fédérale-provinciale soit mis en place pour assurer le respect des objectifs directeurs.

²¹ Dans l'Accord du lac Meech, il était prévu que les nominations au Sénat devaient se faire par le gouvernement du Canada à partir de noms soumis par les provinces. Le gouvernement central avait accepté d'appliquer cette mesure par anticipation, comme en témoigne d'ailleurs le point 4 du préambule de l'accord en question : « Jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification relative aux nominations au Sénat, les personnes nommées aux sièges vacants au Sénat seront choisies parmi celles qui auront été proposées par le gouvernement de la province à représenter et agréées par le Conseil privé de la Reine pour le Canada ». Quelques nominations au Sénat furent effectuées conformément à cette procédure, mais celle-ci fut mise de côté au moment de l'échec de l'Accord, en 1990.

²² Cette proposition rejoint celle qui avait été exprimée dans le rapport de la Commission de l'unité canadienne, intitulé *Se retrouver : Observations et Recommandations* (Rapport Pepin-Robarts), Ottawa, Editeur officiel, 1979, volume 1, p. 136 (proposition n° 48).

Pour le texte de l'Accord du lac Meech, tel qu'intervenu en 1987 au lac Meech (Québec) et à l'édifice Langevin (Ottawa), voir : GOUVERNEMENT DU CANADA, *Guide de l'Accord constitutionnel du lac Meech*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, août 1987. Cet accord a été complété par une entente politique conclue en juin 1990, et formalisée dans trois documents dont on peut retrouver la teneur dans : A.-G. GAGNON et D. LATOUCHE, *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres : Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montréal, Editions Québec/Amérique, 1991, pp. 137-146.

²³ Un débat a cours parmi les constitutionnalistes canadiens sur la question de savoir si la *Loi sur la Cour suprême* (précitée, note 9), ou une partie de celle-ci, est « enclâssée » dans la Constitution du Canada. Le cas échéant, la modification de cette loi serait soumise aux modalités formelles prévues à la partie v de la Loi de 1982. Dans le cas contraire, elle pourrait être modifiée comme toute autre législation fédérale, par simple loi ordinaire. En ce qui nous concerne, nous optons pour cette seconde option et considérons, en conséquence, que la *Loi sur la Cour suprême* pourrait être modifiée unilatéralement par le Parlement canadien, et ce, tant qu'elle n'aura pas été constitutionnalisée. Ainsi, nous estimons que le fédéral pourrait modifier de son propre chef le processus de nomination des juges de la Cour suprême du Canada, si tel devait être son désir.

²⁴ Cette nouvelle instance de collaboration fédérale-provinciale, qui aurait notamment des pouvoirs singuliers en matière de planification économique, budgétaire, fiscale et monétaire, s'ajouterait aux mécanismes de collaboration actuels : comités de concertation, conférences inter-ministérielles, accords de coopération, etc.

²⁵ Cette reconnaissance de la spécificité québécoise pourrait servir de principe d'interprétation pour la Charte de 1982 et pour la Constitution du Canada en général.

²⁶ Le Québec cherche d'abord et avant tout à jouer un rôle plus important en matière de sélection, d'accueil et d'intégration linguistique et culturelle des immigrants. Il y a d'ailleurs lieu de noter qu'une entente allant dans ce sens a été conclue en 1978 entre le gouvernement canadien et le gouvernement du Québec : l'« Accord Cullen-Couture ».

²⁷ Il s'agit essentiellement pour le Québec d'obtenir une restriction du pouvoir fédéral de dépenser dans le cadre des programmes nationaux cofinancés ou des transferts conditionnels.

²⁸ Le Québec demandait essentiellement, avant d'entamer les négociations entourant l'Accord du lac Meech, un droit de veto sur la réforme des institutions centrales et sur la création de nouvelles provinces. Comme on le constate, le Québec ne demandait pas un droit de veto portant sur toute modification constitutionnelle ni, plus particulièrement, sur la modification du partage constitutionnel des pouvoirs législatifs. En cette dernière matière, le Québec s'estimait probablement déjà suffisamment protégé par l'existence du droit de retrait prévu au paragraphe 38(3) de la Loi de 1982, ce qui était une erreur pour des raisons dont nous parlerons dans la note 29.

²⁹ Le paragraphe 38(3) de la Loi de 1982 prévoit qu'une province peut se soustraire à une modification accomplie en vertu de la « procédure 7/50 » lorsque celle-ci est dérogoratoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial. La modification n'a alors aucun effet dans la province en cause. L'article 40 de la Loi de 1982 prévoit par ailleurs que les autorités centrales doivent fournir une juste compensation aux provinces qui exercent leur droit de retrait dans un contexte de transfert de compétences législatives des provinces au Parlement canadien, relativement à l'éducation ou à d'autres domaines culturels. Comme on peut le constater, la compensation financière est fort limitée, ce qui ouvre la porte à la double taxation des citoyens d'une province qui s'aviserait d'exercer son droit de retrait dans un contexte non couvert par l'article 40 de la Loi de 1982. Il serait donc hautement souhaitable que la compensation financière soit étendue à toute matière sur laquelle porterait un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement du Canada ; pas seulement à l'éducation et aux autres domaines culturels.

³⁰ Les tribunaux ont déclaré illégale la délégation interparlementaire de pouvoirs législatifs au Canada : voir *A.G. Nova Scotia c. A.G. Canada*, [1951] R.C.S. 31 ; *Coughlin c. The Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569 ; et *Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre-Dame-de-Bonsecours*, [1989] A.C. 367. Une telle délégation équivaut effectivement à une modification du partage des pouvoirs, laquelle ne peut être accomplie qu'en vertu de la « procédure 7/50 ». Si elle devait un jour être rendue possible, cette délégation permettrait une certaine forme d'asymétrie législative au Canada.

³¹ Cette idée d'un Sénat « élu, égal et efficace » suppose que les sénateurs soient dorénavant élus plutôt que nommés, que chaque province dispose d'un nombre égal de sénateurs (alors que ce n'est pas le cas actuellement, la composition du Sénat étant essentiellement fondée sur l'existence de quatre grandes régions au Canada, en plus de la province de Terre-Neuve et des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon), et que les pouvoirs du Sénat soient modifiés de façon à tenir compte désormais de son caractère démocratique, celui-ci découlant justement de l'élection des sénateurs.

³² Les peuples autochtones du Canada aspirent à ce que les Territoires du Nord-Ouest et le Territoire du Yukon, où ils sont nombreux, deviennent de nouvelles provinces canadiennes. Une telle situation serait régie par la « procédure 7/50 », en vertu de l'alinéa 42(1)f) de la Loi de 1982.

³³ Voir *supra*, note 24, et le texte correspondant.

³⁴ Il pourrait s'agir par exemple des organismes fédéraux œuvrant dans le secteur culturel, de même que des conseils et organismes de réglementation.

³⁵ En 1990, le gouvernement du Canada a procédé à la nomination d'un sénateur qui avait été préalablement élu par la population de la province. Le processus nominatif était donc sauvegardé, mais le sénateur en cause jouissait néanmoins d'une certaine légitimité démocratique.

³⁶ Par exemple, dans l'Entente de Charlottetown de 1992, il avait été habilement proposé que les sénateurs soient élus, soit par la population des provinces ou des Territoires du Canada, soit par les assemblées législatives des provinces ou des Territoires.

Pour le texte de l'Entente de Charlottetown, et plus particulièrement pour la proposition dont il est ici question, voir : GOUVERNEMENT DU CANADA, *Rapport du consensus sur la Constitution : Charlottetown*, août 1992, p. 4 ; et GOUVERNEMENT DU CANADA, *Projet de texte juridique pour l'Entente de Charlottetown*, octobre 1992, pp. 3-4.

³⁷ L'article 43 de la Loi de 1982 permet la modification des dispositions de la Constitution du Canada qui ne sont applicables qu'à certaines provinces seulement, du seul consentement du Parlement et de chacune des provinces concernées. Cette disposition permettrait à notre avis l'« enchâssement » constitutionnel d'ententes administratives conclues entre le fédéral et l'une ou quelques-unes des provinces canadiennes (mais non pas toutes), mais dans la mesure seulement où ces ententes n'affectent pas le compromis fédératif canadien dans ce qu'il a d'essentiel, ou ne touchent pas au cœur du principe fédéral lui-même.

Il faut néanmoins admettre que de nombreux auteurs estiment que les ententes administratives ne peuvent être « enchâssées » qu'en vertu de la « procédure 7/50 », et ce, quelle qu'en soit la nature. Certains vont même jusqu'à appliquer la règle de l'unanimité.

Une seule chose est sûre, c'est que toute entente administrative qui n'est pas « enchâssée » dans la Constitution du Canada, peu importe la procédure applicable, doit être au moins autorisée ou ratifiée par des lois adoptées par le fédéral et par chacune des provinces en cause.

³⁸ Sur ce point, voir les commentaires que nous avons déjà formulés : *supra*, note 23.

³⁹ Cet avis de motion a donné lieu à l'adoption d'une résolution par la Chambre des communes du Canada le 11 décembre 1995 et par le Sénat le 14 décembre 1995.

⁴⁰ Cette loi est entrée en vigueur le 2 février 1996, le jour de sa sanction. Elle porte le titre suivant : *Loi concernant les modifications constitutionnelles*.

⁴¹ Sur ce point, voir *supra*, note 30, et le texte correspondant.

⁴² Les provinces pourraient être appelées à exprimer leur consentement de différentes façons : soit par avis direct, soit par un vote dans l'assemblée législative, ou encore par référendum. Cela n'est toutefois pas précisé dans la loi en cause.

⁴³ Cette loi, portant sur l'établissement d'un nouveau régime d'assurance-emploi au Canada, est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996.

⁴⁴ Il appert que la plupart des textes constitutionnels canadiens sont d'origine britannique. Ces textes n'ont été adoptés et n'ont de valeur officielle qu'en anglais. C'est le cas notamment pour l'une de nos lois constitutionnelles les plus importantes : la Loi de 1867 et ses amendements ultérieurs. L'article 55 de la Loi de 1982 prévoyait que le ministre de la Justice du Canada devait, dans les meilleurs délais, rédiger la version française des lois constitutionnelles en question. Cela a été fait par le Comité de rédaction constitutionnelle française chargé d'établir, à l'intention du ministre de la Justice du Canada, un projet de version française officielle de certains textes constitutionnels. Ce comité a remis son rapport définitif au ministre en 1990. Il semble toutefois que cette version française ne peut entrer en vigueur que par une modification constitutionnelle accomplie en vertu de la règle de l'unanimité. Cela, évidemment, n'a pas encore été fait.

⁴⁵ A cet égard, notons d'ailleurs que le Projet de loi sur l'avenir du Québec, qui fut déposé par le premier ministre Jacques Parizeau à l'Assemblée nationale du Québec le 7 septembre 1995, prévoyait l'accession du Québec à la souveraineté étatique précédée d'une offre de partenariat économique et politique adressée au « reste du Canada ». L'offre de partenariat aurait porté sur l'établissement d'un Conseil du partenariat, d'un Secrétariat permanent, d'une Assemblée parlementaire non élue et d'un Tribunal « communautaire ». L'offre de partenariat aurait également porté sur les formes d'intégrations suivantes : union douanière, libre circulation des personnes, biens, services et capitaux, politique monétaire, mobilité de la main-d'œuvre et citoyenneté. Enfin, l'offre aurait prévu que les décisions communes puissent porter sur les matières suivantes : commerce intérieur et international, représentation internationale, transport, défense, institutions financières, politiques fiscales et budgétaires, postes, lutte au trafic d'armes et de drogue, et environnement.

Le Projet de loi sur l'avenir du Québec est mort au feuilleton, faute d'avoir obtenu l'approbation populaire à l'occasion du référendum du 30 octobre 1995.

⁴⁶ Selon les propositions du gouvernement libéral de 1960-1966, puis du gouvernement de l'Union nationale de 1966-1970 et du gouvernement du Parti québécois de 1976-1984. Seul ce dernier parti peut toutefois être qualifié de « souverainiste ».

⁴⁷ Il appert effectivement que les membres du Parti libéral du Québec (PLQ) avaient approuvé, en mars 1991, le rapport du Comité constitutionnel du parti intitulé *Un Québec libre de ses choix*. Ce rapport, mieux connu au Québec sous le nom de « Rapport Allaire », s'articulait autour des objectifs suivants : (1) l'autonomie politique du Québec, (2) le renforcement de l'union économique canadienne, et (3) le réaménagement de la structure politique canadienne.

On y retrouvait des propositions allant dans le sens d'une très importante décentralisation des pouvoirs, un droit de veto pour le Québec sur toute modification constitutionnelle, l'élimination du pouvoir de dépenser du fédéral dans le champ des compétences exclusives du Québec, une réforme de la Banque centrale du Canada et l'élimination des chevauchements de juridiction. On y retrouvait également deux mesures d'inspiration confédérale : (1) le remplacement de l'actuelle Constitution canadienne par une nouvelle Constitution intégrant le droit pour les parties de s'en retirer suite à un avis préalable ; et (2) la création d'un tribunal communautaire pour assurer le respect de la Constitution et l'application des lois du ressort du nouvel Etat central.

Il faut savoir toutefois que dans un document d'orientation intitulé *Agir pour le Québec*, rendu public le 10 février 1994, la Commission politique du PLQ devait recommander au parti, en termes voilés, de se distancier du « Rapport Allaire ». De nos jours, il est clair que le « Rapport Allaire » ne représente plus, à toutes fins utiles, la position constitutionnelle du PLQ. Ce parti est censé se doter d'un nouveau programme constitutionnel dès le début de l'année 1997. Dans cette perspective, un document de réflexion a d'ailleurs été rendu public par le PLQ en décembre 1996, sous le titre *Reconnaissance et interdépendance*.

L'impact sur le système politique

Une fédération sans fédérations de partis

Kris DESCHOUWER

1. La scission des partis

La Belgique est un cas unique. C'est le seul pays démocratique où il n'y a pas de partis politiques qui s'engagent dans la bataille électorale au niveau national. C'est donc le seul pays démocratique fédéral sans partis fédéraux. Même en Suisse, où le poids et l'importance des cantons et des systèmes de partis au niveau des cantons sont considérables, il y a des partis fédéraux ou au moins des fédérations de partis.

L'absence de partis nationaux ou fédéraux est un phénomène auquel les Belges, y compris les politologues, se sont habitués. Mais il est important de le mentionner et surtout de le reconnaître explicitement dans toute analyse comparative. Si cette analyse comparée a par surcroît pour but d'analyser l'impact des discussions et des réformes institutionnelles sur les partis politiques, l'omission du phénomène de la scission des partis aboutirait à une analyse complètement erronée. Prendre en compte la scission permet même de reformuler le problème. Ne faut-il pas, avant d'analyser l'impact des réformes sur les partis, analyser l'impact des partis sur les réformes ?

C'est la stratégie que nous allons suivre dans cet article. En premier lieu, nous décrirons la fin des partis belges, et ses conséquences pour le fonctionnement du système politique avant la fédéralisation du pays. Nous examinerons ensuite le système fédéral, et les conséquences sur son fonctionnement de l'absence de partis fédéraux.

1. *La fin du système de partis belge*

Il n'est pas surprenant de voir en 1968 le parti démocrate-chrétien se diviser le premier. Dès l'entre-deux-guerres, le parti catholique avait fonctionné quasiment comme une fédération de deux partis unilingues. En 1945, le nouveau *cvp/psc* (Christelijke Volkspartij/Parti social chrétien) reconnut immédiatement l'existence de deux « ailes ». Elles vont recevoir de plus en plus de compétences, et mener des politiques et des stratégies différentes. Quand le problème de Louvain éclate en 1968, la représentation politique du monde catholique se divise : les deux ailes deviennent deux partis distincts. Elles avaient déjà leur propre président.

Le parti libéral (*PVV/PLP*), lui, n'était pas préparé à une scission. Tout au plus existait-il, au niveau du Bureau du parti, quelques procédures qui devaient garantir l'équi-

libre linguistique. En 1971, ce n'est pas une scission, mais un véritable éclatement qui ébranle ce parti. Il se divise en trois blocs — un pour chaque Région — et la fraction bruxelloise éclate à son tour.

Le parti socialiste belge est le dernier à céder mais, pas plus que le *CVP/psc*, cette évolution ne le prend au dépourvu. Depuis 1977 il fonctionnait déjà comme deux partis distincts ayant chacun son président. Il se voulait « fort et uni », mais ne pouvait éviter les effets de la fièvre communautaire.

Ce triple divorce transforme profondément le système des partis, et il aura d'importantes conséquences sur la vie politique et sur le processus de réforme de l'Etat. Il y a désormais deux systèmes de partis, dans lesquels la compétition électorale se limite aux adversaires de la même langue. Le Parti socialiste francophone par exemple n'entre pas en compétition avec le Socialistische Partij néerlandophone, ou avec n'importe quel autre parti néerlandophone. C'est une logique qui renforce la séparation, qui augmente les tensions, et qui mène finalement à une réforme de l'Etat où les forces centrifuges l'emportent. L'Etat belge devra s'adapter à la logique des deux systèmes de partis.

2. *L'instabilité gouvernementale*

Cette scission des partis renforce les tensions politico-linguistiques. Au sein des coalitions gouvernementales, la seule arène où subsiste un système de partis belge, la scission accroît l'instabilité. Les partis ne pouvant plus conclure de compromis entre leurs ailes linguistiques, chaque problème communautaire aboutit inévitablement sur la table du gouvernement et lui est souvent fatal : il engendre une crise gouvernementale et se termine par la démission du cabinet.

Non seulement les problèmes communautaires bloquent régulièrement les travaux du gouvernement mais l'absence de partis nationaux aggrave chaque crise. Au sein du gouvernement, les adversaires ne sentent aucune pression qui puisse les pousser vers une attitude plus modérée. Au contraire, les partis de l'opposition se montrent des plus vigilants, exigeant des partis au gouvernement de ne pas céder, de ne pas vendre leur âme en matière linguistique. Les électeurs ne participent pas à ces querelles. Il ne peuvent jamais choisir entre les propositions néerlandophones et les propositions francophones. Ces deux visions ne s'affrontent pas dans l'arène électorale. Les électeurs n'ont que le choix entre les différents degrés de radicalisme de chaque côté et quand crise il y a, ce radicalisme s'accroît encore.

Il faudra cependant finir par se remettre autour d'une table, essayer de résoudre le problème et tenter d'aboutir à un compromis. Ce fut toujours le cas. Mais la façon dont le contentieux communautaire s'est radicalisé explique pourquoi les compromis sont des accords qui vident le centre. Quand deux adversaires ont commencé par prendre des positions en flèche, il ne reste souvent que la solution qui s'appelle « *agreeing to disagree* ». On convient qu'il n'y a plus d'accord possible, qu'on ne peut plus faire ensemble un certain nombre de choses (la politique du travail, de l'enseignement, de l'aménagement du territoire, du transport, etc.). La scission des partis politiques n'a donc pas seulement augmenté l'instabilité gouvernementale, elle a aussi déterminé la façon dont l'Etat unitaire a été réformé. Cette réforme a surtout vidé le centre, puisque toutes les forces étaient centrifuges.

3. *Séparation et consensus*

Les forces centrifuges auraient pu faire éclater le pays. Cette explosion dramatique ne s'est pas (encore) produite. En partie parce que les institutions belges, et surtout les mécanismes mis en place lors de la première réforme de l'Etat en 1970, obligent les responsables politiques à trouver une solution de consensus. Si chaque problème communautaire peut bloquer les travaux du gouvernement, c'est en raison de la composition paritaire de ce dernier. Le débat est inévitable : un problème communautaire affecte au moins une moitié du gouvernement et comme celui-ci doit décider par consensus, il ne peut éluder la question. Si cet affrontement mène à une crise ou à des élections, il faudra de toute façon reformer un gouvernement paritaire. Il n'y a donc aucune autre solution. Le *statu quo* est un choix impossible pour tous les acteurs. Puisque le gouvernement belge doit être paritaire, il ne peut être formé qu'en passant par un accord entre les deux groupes communautaires. Un non-accord bloque complètement le fonctionnement des institutions. Vu la radicalisation des points de vue en cours de crise, cet accord se limite la plupart du temps à constater et à accepter le non-accord. Et le domaine sur lequel un accord s'est avéré impossible, se voit alors « fédéralisé ».

Les institutions (unitaires) et les partis politiques unilingues attirent donc le conflit et sont en même temps obligés de le résoudre. Dans ces conditions (l'accord sur le non-accord), la fédéralisation centrifuge est le moyen de survivre. C'est pourquoi les grands principes de la réforme de l'Etat belge ont toujours été élaborés lors de la formation d'un gouvernement après une grande crise communautaire.

Jusqu'à présent nous avons évoqué la Belgique unitaire en voie de fédéralisation (1970-1989). Nous avons mis en évidence l'importance de la scission des partis politiques et de l'absence de partis fédéraux susceptibles de défendre le centre. Cette situation explique pourquoi l'Etat fédéral belge est une fédéralisation extrême. Ce type de fédéralisme a une deuxième caractéristique importante : les mécanismes institutionnels assurant la coopération entre les entités fédérées sont très peu nombreux. Le but principal des réformes est évidemment de donner le plus de compétences possibles aux Régions et aux Communautés mais la coopération reste indispensable. Cela nous conduit à la deuxième question que nous voudrions examiner dans cet article : comment les nouvelles institutions fonctionnent-elles, et surtout quelles sont les conséquences de ce fonctionnement sur les partis politiques ?

2. Les partis politiques dans la Belgique fédérale

Dans la nouvelle Belgique fédérale, les partis politiques jouent un rôle prédominant. Le phénomène n'est pas nouveau. La Belgique unitaire pouvait déjà être qualifiée de « participative ». Nous démontrerons ici que la Belgique fédérale, par sa logique centrifuge et par l'absence de partis fédéraux reste plus que jamais une participative.

1. *La schizophrénie des partis*

Au niveau fédéral, les partis politiques belges forment et contrôlent le gouvernement mais ces partis ne s'engagent pas dans la bataille électorale belge, puisque celle-ci n'existe plus. Ils s'engagent dans leur Région. Les partis politiques « belges » sont des partis régionaux/communautaires qui forment et contrôlent les gouverne-

ments des Régions et des Communautés. A chaque niveau de pouvoir, on rencontre exactement les mêmes partis. Pour un observateur belge cela va de soi, mais il est nécessaire de le rappeler parce que cette organisation ne va pas de soi dans un pays fédéral.

C'est précisément à cause de la réalité fédérale que cette absence de partis politiques réellement belges renforce l'importance des partis. Prenons l'exemple du CVP, le parti démocrate-chrétien flamand. Il fait partie du gouvernement belge, dont il fournit le plus souvent le premier ministre, aujourd'hui Jean-Luc Dehaene. Ce gouvernement, ce premier ministre et les autres ministres CVP s'engagent dans les matières fédérales, ils font des choix, décident de la politique à mener, etc. Ce même parti démocrate-chrétien flamand est également membre du gouvernement de la Région et de la Communauté flamande : le premier ministre actuel, Luc Van den Brande, est issu de ses rangs. Ce gouvernement flamand, ce premier ministre et les autres ministres CVP s'engagent dans les matières régionales et communautaires. Dans un même parti, coexistent donc deux types de personnes : les uns s'occupent des matières fédérales, les autres des matières régionales et communautaires. Ces deux niveaux ont leur propre rythme de travail, et ont (auront) désormais leur propre rythme électoral. Ainsi, pendant qu'à l'échelon fédéral le CVP s'engagera dans la bataille électorale (contre ses seuls adversaires flamands), il continuera en même temps à gouverner la Flandre avec certains des partenaires qu'il combat sur la scène électorale fédérale.

L'exemple du CVP est simple. On peut en imaginer de plus complexes, surtout du côté francophone. Le PRL (les libéraux francophones) est en coalition (entre autres) avec le PS (Parti socialiste) et le FDF (Front des Francophones) dans la Région bruxelloise mais se retrouve dans l'opposition au niveau de la Communauté française et de la Région wallonne. Le premier ministre bruxellois, Charles Picqué, partenaire du PRL à Bruxelles, est également ministre à la Communauté française, où son partenaire, le même PRL, est dans l'opposition. Au niveau fédéral, c'est encore le PS qui gouverne et le PRL qui est dans l'opposition. Et il ne s'agit donc pas des sections bruxelloises, francophones, wallonnes ou belges du PS et du PRL, mais du même PS et du même PRL à chaque niveau.

L'absence de partis fédéraux crée une schizophrénie au sein des partis. Jusqu'à présent, celle-ci n'a pas encore engendré trop de désorientations mais les différents niveaux de pouvoir viennent seulement de recevoir leur autonomie électorale, et la première bataille, la formation des gouvernements autonomes, s'est déroulée au même moment dans les différentes entités. Dès que chaque niveau ira son propre chemin, les partis politiques seront confrontés à d'inévitables différends internes. On assiste déjà aujourd'hui à l'expression de points de vue bien divergents entre les premiers ministres belge et flamand, qui appartiennent au même parti politique.

Qui pourra éviter que cette nouvelle « scission » interne des partis n'immobilise toute l'activité politique ? Les partis politiques eux-mêmes ! Ils devront en effet mettre en place des structures et des procédures internes de négociation, de concertation, de coopération. S'il est impossible de prévoir leur fonctionnement, il est d'ores et déjà acquis que l'obligation d'organiser, au sein même des partis, le trait d'union entre les différents niveaux de pouvoir, ne réduira pas l'importance et l'impact des partis. La participatie se verra au contraire renforcée.

Après les élections du 21 mai 1995, la stratégie des partis fut dans un premier temps celle du parallélisme. Les gouvernements belge, flamand, wallon, francophone et bruxellois ont été formés simultanément et formés par les mêmes partis (exception faite pour le PRL-FDF et le PSC à Bruxelles, ce qui prouve seulement — hélas dirons certains — l'importance très relative de la Région bruxelloise). Les partis politiques ont donc contrôlé la formation de tous les gouvernements. Cela va de soi dans une démocratie parlementaire moderne, mais, dans une logique fédérale, il n'est pas du tout « normal » qu'il s'agisse exactement des mêmes partis.

Cette stratégie de défense contre les éventuelles schizophrénies internes qui menacent les partis dans une fédération sans partis fédéraux, nous mène à un paradoxe intéressant. L'absence de partis fédéraux fut une des causes de la création d'une fédération offrant une très large autonomie aux entités fédérées. Mais quand les partis non fédéraux doivent fonctionner dans cette nouvelle structure, leur stratégie de défense face aux conséquences d'un fédéralisme sans partis fédéraux, réduit fortement l'autonomie des entités fédérées. Ils doivent obéir à la logique de partis supportant mal des différences de coalition (et donc de politique) aux différents niveaux. Les partis unilingues ont accentué l'autonomie au temps de la Belgique unitaire, mais ils réduisent l'autonomie dans un contexte réellement fédéral. Les Régions et les Communautés se trouveraient renforcées si de vrais partis fédéraux voyaient le jour.

2. *Démocratie ou diplomatie ?*

Le fédéralisme belge n'est pas seulement un fédéralisme extrême, c'est également un fédéralisme qui n'a pas prévu grand chose en matière de coopération entre les entités fédérées, et entre les différents niveaux de pouvoir. La coopération n'était évidemment pas à l'ordre du jour lorsque le fédéralisme belge fut — de crise en crise — réalisé. C'est un phénomène qui lui aussi s'explique par l'absence de partis fédéraux et par la présence de forces centrifuges.

C'est également un phénomène qui accentue(ra) la participatie, qui renforce(ra) l'emprise des partis sur le système et l'importance des accords entre partis. Parce que coopération il y aura. Même si les compétences ont été partagées d'une façon assez homogène, le partage tient compte de la réalité politique au moment du partage. Prenons par exemple la ville. Dans plusieurs pays européens, y compris la Belgique, les élites politiques ont compris que la ville est un thème politique très important, non seulement comme entité décentralisée, mais aussi comme centre d'une civilisation qui y consomme sa crise politique, sociale, économique, culturelle. Une politique de la ville devrait donc être menée. Elle ne fait cependant pas partie des compétences octroyées aux Régions et aux Communautés. Il s'agit d'ailleurs d'une matière complexe, qui touche (entre autres) à la politique de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des travaux publics, des communications, du travail (compétences régionales), de l'enseignement, de la formation, de l'intégration des immigrés (compétences communautaires) et de la sécurité (compétence fédérale).

Si on arrive à se mettre d'accord sur la nécessité d'une politique coordonnée (dans un premier temps, il y aura d'inévitables querelles sur les compétences et des tentatives de travailler chacun de son côté), il faudra inventer des structures de coopération. Celles-ci n'ont pas encore été institutionnalisées. En Belgique, il n'y a pas, comme au

Canada, de conférence des premiers ministres. Il y a par contre pas mal de contacts entre les Régions et les Communautés, et un grand nombre d'accords de coopération ont déjà été signés. On pourrait ainsi imaginer un grand accord de coopération sur la politique de la ville.

Ce type d'accord doit être passé au niveau des gouvernements. Dans le fédéralisme belge, la coopération est en effet de type confédéral : elle relève de la diplomatie. C'est une conséquence logique de l'absence de structures de *Politikverflechtung* ou de *joint decision making*. Les accords conclus par la diplomatie doivent ensuite, s'ils engagent les Régions, les Communautés ou la fédération, être ratifiés par les parlements respectifs qui n'ont pas la possibilité de les discuter ou de les amender. La négociation ne se fait pas au parlement ou entre parlements, elle se fait entre gouvernements, et donc entre partis politiques. Pour que cela fonctionne, le parallélisme des coalitions est préférable (ce qui nécessite un contrôle des partis), et il faut que les parlements suivent docilement leurs gouvernements (ce qui signifie un nouveau contrôle par les partis).

Le début du « vrai fédéralisme », c'est-à-dire l'autonomie des Régions et des Communautés, est perçu, en Flandre surtout, comme une occasion de renforcer le poids et le pouvoir des parlements régionaux. Toutefois, la formation des coalitions suit moins les souhaits des parlements, que ceux des partis, obligés de fonctionner à plusieurs niveaux. La nécessité de coopération entre les entités fédérées et entre les différents niveaux, met donc les parlements hors jeu tant qu'il n'y a pas de procédures de coopération qui donnent une place aux institutions législatives. Même si les acteurs politiques ne l'ont pas souhaité, le fédéralisme « à la belge » renforce ainsi la participatie.

3. *Stabilité gouvernementale ?*

Revenons, en guise de conclusion, au problème de la stabilité gouvernementale déjà abordé dans la première partie de cet article. Nous avons alors expliqué comment l'absence de partis fédéraux met régulièrement le gouvernement fédéral en péril. La fédéralisation peut-elle lui rendre sa stabilité ? La réponse doit être nuancée. D'une part, elle est positive. La fédéralisation facilite la tâche du gouvernement fédéral, puisqu'elle a systématiquement transféré vers les Régions et les Communautés les matières sur lesquelles un accord substantiel entre les Communautés n'était pas possible. Plus de querelles linguistiques sur l'enseignement, la politique industrielle, le commerce extérieur, la recherche scientifique, les transports publics, etc. Mais pour toutes les matières qui restent au niveau fédéral, le danger subsiste.

Certes, il subsiste peu de matières au niveau fédéral, mais en Belgique tout peut tourner au communautaire. Il reste la politique monétaire. Mais chaque Région peut-elle et veut-elle contribuer d'une manière égale à l'assainissement des finances publiques ? Il reste la défense nationale. Mais est-on d'accord sur l'emploi des langues dans l'Eurocorps ? Il reste la sécurité sociale. Mais est-on d'accord pour qu'elle demeure au niveau fédéral ?

La logique reste donc identique. Elle se voit même renforcée. Dans l'Etat unitaire, les partis divorcés produisaient les forces centrifuges dans les débats linguistiques. Aujourd'hui, les institutions des Régions et des Communautés peuvent à leur tour

s'engager dans le débat. La Flandre par exemple — région où l'idée d'une autonomie accrue est la plus vivace — discute au niveau de son gouvernement et de son parlement d'une future réforme de l'Etat. Le fédéralisme belge, créé par des partis régionaux, est un fédéralisme très dynamique, et la dynamique reste résolument centrifuge. On n'a pas fini d'en parler !

Bibliographie

- BURGESS M. & GAGNON A.-G., *Comparative federalism and federation. Competing traditions and future directions*, Harvester-Wheatsheaf, New York, 1993.
- CENTRE D'ETUDES DU FÉDÉRALISME, *Le fédéralisme. Approches politique, économique et juridique*, De Boeck Université, Bruxelles, 1994.
- CLEMENT J. e.a., *Het Sint-Michielsakkord en zijn achtergronden*, Maklu, Antwerpen, 1993.
- DESCHOUWER K., « The termination of coalitions in Belgium », *Res Publica*, 1994 (volume 36), pp. 43-55.
- DESCHOUWER K., « Waiting for « the big one ». The uncertain survival of the Belgian party system(s) », *Res Publica*, 1996 (volume 37), pp. 295-306.
- SCHARPF F., « The joint-decision trap : lessons from German federalism and European integration », *Public Administration*, 1988 (volume 66), pp. 239-278.

Les partis politiques en Communauté française, récepteurs des changements institutionnels de la Belgique fédérale

Pascal DELWIT

1. Introduction

L'examen des acteurs politiques dans la nouvelle Belgique fédérale suppose de bien cerner la réalité institutionnelle nouvelle de la Belgique et la manière dont les partis politiques s'y sont adaptés. En effet, à la suite de la dernière phase de la réforme de l'Etat adoptée en 1993, on pourrait distinguer l'existence de six systèmes politiques à l'œuvre aujourd'hui en Belgique en fonction des échelons institutionnels : aux niveaux fédéral, de la Communauté-région flamande, de la région bruxelloise, de la région wallonne, de la Communauté française et de la Communauté germanophone.

Si « l'autonomie politique » de chacun de ces niveaux institutionnels est encore relative, elle se développe et s'approfondira à coup sûr lors de futurs découplages électoraux. Les élections législatives et régionales de mai 1995 ont vu l'organisation simultanée d'un scrutin aux échelles fédérale et régionales. Il n'en sera — en principe — plus de même pour les prochaines échéances.

Dans cet article, nous dresserons un premier bilan du rapport des partis politiques de la Communauté française à la réforme de l'Etat sous quatre angles principaux :

- les changements internes intervenus dans le fonctionnement des formations politiques ;
- l'impact actuel de la fédéralisation de la Belgique sur les différents « systèmes politiques » évoqués ;
- les leçons de la première élection post-réforme de l'Etat ;
- la portée des changements sur le personnel politique des partis belges francophones.

2. Les adaptations statutaires aux réformes de l'Etat

Depuis plus de vingt ans, les partis politiques belges ont dû composer avec le développement des revendications régionalistes et fédéralistes de la société, qu'ils ont, selon les cas et les circonstances, subi et/ou promu. La première adaptation majeure a été la scission des formations politiques nationales en deux. On dénombre deux partis sociaux chrétiens, depuis 1968, — le PSC et le CVP —, deux partis libéraux,

depuis 1971, — le PRL et le VLD —, deux partis socialistes, depuis 1978, — le PS et le SP — et, depuis leur création (1980 et 1982), deux partis écologistes — Ecolo et Agalev. Seul le parti communiste de Belgique (PCB) conserva une structure unitaire. En décembre 1982, un congrès extraordinaire du parti octroie une autonomie importante à ses ailes francophone et flamande et un statut particulier à la fédération bruxelloise. Dès ce moment, les compétences antérieurement attribuées aux instances nationales — congrès, comité central et bureau politique — sont partagées entre l'échelon national et régional/communautaire ¹. Depuis, ce parti a disparu de fait de l'échiquier politique. Aujourd'hui, seul le parti maoïste, le parti du travail-partij van de arbeid (PTB-PVDA) est demeuré national.

Cette scission des principales familles politiques belges a entraîné une érosion forte — voire une disparition — des partis régionalistes et autonomistes qui ont connu leur heure de gloire dans les années soixante-dix : le front démocratique des francophones (FDF) qui maintient quelques positions fortes à Bruxelles, le rassemblement wallon (RW) qui a disparu et la Volksunie (VU) qui a du mal à survivre (voir *infra*). En définitive, seul le Vlaams blok, du côté flamand, s'est positionné non pas sur une ligne fédéraliste et régionaliste mais sur la base d'une stratégie indépendantiste combinée à des positions d'extrême droite en matière de société.

Après la scission des familles politiques, les adaptations statutaires et le fonctionnement des partis politiques ont principalement concerné la difficile articulation entre les compétences communautaires (Communauté française et germanophone) et régionales (régions wallonne et bruxelloise) et la représentation de ces différents niveaux dans les instances des partis. Avant d'examiner la situation actuelle, un rappel méthodologique important s'impose tant la confusion ² et les erreurs ³ dans la littérature sont importantes : en Belgique francophone, l'échelle d'organisation des partis est communautaire et pas régionale. L'évocation des « partis wallons » est tellement récurrente que ce rappel est indispensable.

La question est donc bien l'articulation au sein d'un même parti entre composantes régionales bruxelloise et wallonne. Qu'en est-il aujourd'hui ?

1. *Le parti réformateur libéral (PRL)*

Le PRL a modifié ses statuts le 5 mars 1995. Dans son article premier, le parti réaffirme tout à la fois son autonomie et son aire géographique : la région wallonne (y compris la Communauté de langue allemande) et la région bruxelloise, dont il précise en note que ses limites « seront fixées démocratiquement par référendum » ⁴.

Au niveau fédéral, le PRL compte cinq instances : le congrès, le comité permanent, le bureau, le comité exécutif, et la commission de conciliation et d'arbitrage.

Le congrès est l'organe souverain du parti. C'est lui qui définit sa doctrine. Il est présidé par le président du parti et son vice-président est automatiquement le président de la régionale de Bruxelles ⁵. C'est aussi le congrès qui vote et amende les statuts. Ceux-ci sont modifiés à la majorité des deux tiers. L'article 5 établit les dispositions spécifiques pour la région bruxelloise, notamment sa représentation au sein des organes du PRL. Il y est précisé que les points relatifs aux structures décentralisées pour la région bruxelloise et la représentation de la régionale de Bruxelles dans les organes du PRL ne peuvent être modifiés qu'à une double majorité : deux tiers de l'ensemble des

membres du congrès et deux tiers de l'ensemble des membres du congrès appartenant à la régionale de Bruxelles ⁶.

Le comité permanent est souverain entre les congrès. Il contrôle les activités du bureau et « reconnaît les organismes sociaux, politiques, économiques, culturels ou autres qui seront représentés au sein des différentes instances du PRL ». Sa composition est large. Soulignons que le président de la régionale bruxelloise, le président régional de la Communauté de langue allemande ⁷, le secrétaire général politique de la régionale de Bruxelles en font partie. Ajoutons qu'y siègent deux représentants de l'Association de défense de la périphérie bruxelloise ; que sur les quatorze mandats de représentants de la fédération des mandataires provinciaux, communaux et de CPAS à raison de deux par province, quatre sont réservés à la régionale de Bruxelles ; que des sept représentants des jeunes réformateurs libéraux (JRL), deux doivent appartenir à la régionale de Bruxelles ; enfin, que les quatre membres désignés « pour leurs compétences particulières » ⁸ le sont conjointement par le président du parti et le président de la régionale de Bruxelles.

Le bureau « représente le PRL, assure sa gestion politique et administrative et prend les décisions commandées par la situation politique » ⁹. Le président de la régionale de Bruxelles est *ex officio* membre du bureau. En outre, parmi les vingt-cinq membres élus par le comité permanent en son sein, dix, au moins, doivent appartenir à la régionale de Bruxelles. Au surplus, un représentant PRL de la périphérie y siège. Complétons ce tableau en mentionnant que sur proposition du président du parti et du président de la régionale de Bruxelles, le bureau élit le trésorier et le trésorier-adjoint.

Le comité exécutif « exerce les compétences du bureau dans les limites fixées par celui-ci » ¹⁰. En font d'office partie, le président de la régionale de Bruxelles de même que deux membres du bureau appartenant à la régionale de Bruxelles. Leur désignation se fait sur proposition du président de la régionale de Bruxelles.

La commission de conciliation et d'arbitrage tranche les différents types de conflits ¹¹. Y siègent notamment le président de la régionale de Bruxelles, un représentant de la régionale de Bruxelles et un représentant de la Communauté de langue allemande. Par ailleurs, parmi les dix membres cooptés, cinq doivent appartenir à la région bruxelloise.

Le président du PRL est « élu au suffrage universel des membres en règle de cotisation pour l'année qui précède immédiatement celle au cours de laquelle a lieu l'élection » ¹². Toutefois, en cas de vacance de la fonction de président, celle-ci est exercée à titre intérimaire par le président de la régionale de Bruxelles. En cette circonstance, il est pourvu au remplacement du président par un congrès convoqué endéans les trente jours. A la suite du décès inopiné du président du parti Jean Gol, François Xavier de Donnée, président de la régionale de Bruxelles, avait d'emblée confié l'intérim au dauphin pressenti, Louis Michel. Celui-ci a été confirmé au congrès. Soulignons encore, qu'en l'absence du président, c'est le président de la régionale de Bruxelles qui exerce tous les pouvoirs du président absent.

Le PRL compte aussi trois vice-présidents, un secrétaire général et un secrétaire général-adjoint. Si le président du parti est wallon, le secrétaire général est nécessairement bruxellois et inversement.

La représentation de la régionale bruxelloise est donc particulièrement forte dans le parti réformateur libéral, ce qui s'explique largement par le poids électoral de la régionale de Bruxelles ¹³. Le président de la régionale possède des prérogatives étendues. En tout état de cause, toute décision significative dans le PRL ne peut ignorer l'avis de sa composante bruxelloise.

En ce qui concerne les structures décentralisées, le PRL a deux « filières » : l'une pour la région wallonne et l'autre pour la région bruxelloise.

A l'échelon wallon, on trouve :

- l'assemblée des délégués des fédérations wallonnes. Celle-ci est composée des membres wallons du comité permanent. « Elle exerce particulièrement ses compétences dans le domaine de la politique régionale wallonne. Elle décide de la participation éventuelle au gouvernement wallon » ¹⁴ ;
- cinq fédérations provinciales (Brabant wallon, Hainaut, Liège, Luxembourg et Namur) dont les compétences majeures concernent la participation éventuelle au gouvernement provincial et la désignation des députés permanents ;
- quatorze fédérations d'arrondissement administratif (Brabant wallon, Mons, Soignies, Tournai-Ath-Mouscron, Charleroi, Thuin, Liège, Huy-Waremme, Verviers, Marche-Arlon-Bastogne, Neufchâteau-Virton, Dinant-Philippeville et Namur) qui règlent les procédures d'élaboration des listes de candidats aux élections wallonnes ;
- neuf fédérations d'arrondissements groupées (Brabant wallon, Mons-Soignies, Charleroi-Thuin, Tournai-Ath-Mouscron, Liège, Huy-Waremme, Verviers, Luxembourg, Namur-Dinant-Philippeville) qui règlent les procédures d'élaboration de listes des candidats aux élections législatives ;
- la fédération des Francophones résidant à l'étranger ;
- les associations communales qui règlent les procédures d'élaboration de listes des candidats aux élections communales.

Du côté bruxellois, on trouve :

- la régionale de Bruxelles dont la compétence recouvre la politique régionale bruxelloise et qui décide aussi « de la participation éventuelle au gouvernement régional bruxellois » ¹⁵ ;
- les associations communales.

2. *Le front démocratique des francophones (FDF)*

Dans son premier article, le FDF se présente comme une « formation fédéraliste et pluraliste qui rassemble tous ceux dont l'objectif politique est de favoriser le développement de la Communauté française de Wallonie et de Bruxelles et de garantir les droits de chacun dans toute la région bruxelloise, y compris sa périphérie, et dans toute la région wallonne, y compris Fourons » ¹⁶.

Les organes décisionnels du FDF sont le congrès, le conseil général, le comité directeur et le bureau permanent.

Les attributions du congrès ne sont pas précisées, si ce n'est qu'il élit le président du parti. Le Conseil général représente l'organe souverain du parti. Il fixe les grandes options stratégiques et politiques. Le comité directeur détermine les « choix politiques dépassant l'actualité immédiate » ¹⁷. Pour sa part, le bureau gère quotidiennement le

parti en prenant « toute décision que commande l'actualité immédiate »¹⁸. Il s'agit de la seule instance où la présence d'un délégué wallon est stipulée¹⁹. Le président du groupe des élus de la périphérie y siège également.

Dans la mesure où le FDF n'est réellement implanté qu'à la seule échelle régionale bruxelloise, il n'existe pas de partage de compétences entre instances fédérale et régionales, *a fortiori* entre Bruxelles et la Wallonie.

3. La fédération PRL-FDF

Mise sur pied le 14 septembre 1993, la fédération PRL-FDF est un enfant de la fédéralisation de la Belgique²⁰. Elle est constituée dans la foulée de la campagne commune de pétitionnement pour la tenue d'un référendum sur les accords de la Saint-Michel et de la Saint-Quentin établissant le canevas de la Belgique fédérale. La fédération se pose aux niveaux communautaire, régional et fédéral comme un interlocuteur politique unique sur la base d'une charte commune très générale dont l'axe politique sur les questions institutionnelles est l'union des Francophones : « Nous restons partisans d'un véritable fédéralisme fondé sur d'une part l'union des régions et des communautés autonomes et d'autre part un Etat fédéral en mesure de remplir les missions d'un Etat membre de la Communauté européenne. Devant les revendications exorbitantes de la Flandre et le chantage au séparatisme, nous proclamons la nécessité d'une solidarité indéfectible des Francophones, Wallons et Bruxellois »²¹. Cette alliance politique souple et, surtout électorale, rendra quasiment incontournable la présence du PRL au gouvernement régional bruxellois²² (voir *infra*) et lui permettra d'accéder au statut de deuxième formation de Wallonie et de la Communauté française. Il n'y a pas de statut régissant le fonctionnement de cette fédération. Le président du PRL en assume la présidence et le président du FDF, la vice-présidence.

4. Le parti socialiste (PS)

Le parti socialiste a adapté ses statuts à plusieurs reprises ces dernières années. Dans son premier article, le PS stipule qu'il « regroupe en une action solidaire les socialistes de la Communauté française et de la Communauté germanophone de Belgique en reconnaissant la spécificité de la région wallonne, de la région bruxelloise et de sa périphérie, ainsi que celle de la Communauté germanophone »²³.

Au niveau fédéral, le PS compte quatre instances : le congrès, le conseil général, le bureau et l'exécutif.

Le congrès du parti définit sa ligne politique et constitue son organe souverain « pour toutes les matières sauf pour les compétences expressément réservées aux congrès régionaux »²⁴.

Le conseil général est l'instance souveraine entre deux assises du parti. Il nomme le secrétaire général, organise l'ordre de présentation des sénateurs cooptés, détermine la liste des candidats au Parlement européen et se prononce sur « les conclusions des commissions chargées de l'étude de toutes les questions importantes qui se posent à l'attention du parti »²⁵.

Le bureau est chargé de « l'exécution des décisions du congrès et du Conseil général »²⁶. En font notamment partie le président de la fédération bruxelloise (comme président ou vice-président du parti) et le président du comité permanent des fédéra-

tions wallonnes (également comme président ou vice-président du parti) ; un représentant de la régionale de langue allemande, au moins trois membres de la fédération bruxelloise sur les vingt-deux membres de fédérations élus.

L'exécutif gère quotidiennement le parti. Il comprend entre autres — au titre de vice-président ou de président — le président de la fédération bruxelloise et le président du comité permanent des fédérations wallonnes.

Le président du parti est élu par le congrès. S'il est issu d'une fédération wallonne, il est automatiquement président du comité permanent des fédérations wallonnes. S'il est bruxellois, il est également président de la fédération bruxelloise du ps.

Les vice-présidents sont le président des socialistes bruxellois et un élu wallon parmi les membres du bureau, si le président est wallon ; le président du comité des fédérations wallonnes et un élu bruxellois du bureau si le président est bruxellois.

La pyramide des instances décentralisées est la suivante :

- les sections locales et les sections d'entreprise ;
- l'union socialiste communale (usc) agrège toutes les sections d'une même entité communale notamment pour définir les listes aux élections communales et les choix politiques à l'échelle de la commune ;
- douze fédérations d'arrondissement wallonnes (Brabant wallon, Charleroi, Hainaut occidental, Mons, Soignies, Thuin, Liège, Huy-Waremme, Verviers, Namur et Luxembourg), la fédération bruxelloise, la fédération RFA et la fédération outre-mer. Chaque fédération a notamment en charge « la propagande et l'action politique, l'information et la formation des affiliés, la préparation des congrès du parti et l'organisation des élections dans son ressort »²⁷ ;
- le congrès et le comité provinciaux. Dans chacune des provinces wallonnes se réunit au moins une fois par an un congrès afin de « préparer la session budgétaire du conseil provincial » et de « répartir les mandats de députés permanents »²⁸. Le comité provincial, composé d'au moins deux représentants des fédérations d'arrondissement de la province, a pour tâche essentielle de préparer le congrès provincial ;
- les congrès et les comité régionaux. Les fédérations wallonnes se réunissent au moins une fois par an en congrès régional. Il a un pouvoir décisionnel dans les compétences reconnues aux régions. Entre deux congrès, la gestion est confiée au comité permanent des fédérations wallonnes. Les congrès de la fédération bruxelloise font office de congrès régionaux. Ils ont aussi un pouvoir décisionnel dans les compétences reconnues à la région bruxelloise.

5. *Le parti social chrétien (psc)*

Contrairement au PRL et au PS, le PSC n'a pas modifié ses statuts récemment. Dans son premier article, le PSC affirme « prendre en charge, au sein de l'État national (*sic*), les intérêts des communautés française et germanophone »²⁹. Le PSC a trois niveaux d'organisation : les niveaux local, d'arrondissement et national.

À l'échelle locale, la structure est la section dont les tâches ont principalement trait à l'animation politique, à la diffusion des idées des partis, à l'expression de l'opinion des adhérents vers les instances supérieures et à la confection des listes pour les élections communales.

Au niveau de l'arrondissement, l'organisation vise à la composition des listes aux élections provinciales et législatives et à la coordination de l'action des sections locales.

Au niveau national, le psc compte quatre instances : le congrès, le conseil général, le comité directeur et le secrétariat général.

Le congrès est « l'autorité suprême du parti »³⁰. Il détermine son programme et sa politique. Les missions du conseil général sont floues. Il est saisi par le comité directeur sur « toute question politique qui requiert son avis »³¹. Le comité directeur assure, avec le président, la direction du parti. Enfin, le secrétariat général assure la « gestion courante du parti, la coordination générale des activités et l'animation de l'ensemble »³². Le président est élu au suffrage de l'ensemble des membres du parti.

Il n'existe donc pas d'adaptation du parti social chrétien à la nouvelle réalité institutionnelle de la Belgique. Il n'y a pas de structuration régionale dans les rangs sociaux chrétiens. Lors de sa campagne pour accéder à la présidence du parti, Charles-Ferdinand Nothomb, nouvellement élu, avait promis une décentralisation du fonctionnement et de la décision dans le psc. Il est vraisemblable qu'une réforme statutaire sera entamée sous peu.

6. ECOLO

L'organe de base est la section locale. Elle rassemble les membres d'une même entité géographique : la commune. Les sections locales font partie d'une des quinze régionales du parti, compétentes dans l'élaboration des listes électorales au niveau wallon, bruxellois et fédéral. Depuis toujours, ECOLO prône en son sein et vers l'extérieur le « fédéralisme intégral », ayant notamment la volonté d'appliquer le principe de subsidiarité. Les compétences des sections locales et des régionales sont donc importantes.

Les organes fédéraux d'ECOLO sont l'assemblée générale, le conseil de fédération et son bureau, et le secrétariat fédéral.

L'organe souverain est l'assemblée générale qui se réunit au moins une fois par an. Elle définit les « options fondamentales » et élabore « les objectifs et la stratégie du mouvement »³³. Tous les membres peuvent y participer.

Entre deux assemblées, le « parlement » du parti est le conseil de fédération composé de deux représentants par régionale et d'un représentant supplémentaire par tranche de cent membres. Ce conseil se dote d'un bureau du parti qui a pour mission d'assurer les informations internes, de préparer et d'assurer le suivi des décisions du conseil.

Le secrétariat fédéral est « l'exécutif » du parti. Il est composé de trois personnes de régionales différentes, dont une au moins de Bruxelles. Les trois prétendants se présentent en équipe. Les secrétaires fédéraux sont rémunérés plein temps. Leur mandat est de quatre ans et renouvelable une fois. Suivant les termes de l'article v.3.3. « le secrétariat fédéral a une compétence générale d'initiative en matière de politique externe et interne. Il assure la direction quotidienne du parti sans préjudices des compétences du Conseil de fédération et prend toute décision à cette fin »³⁴.

Chez les écologistes francophones, il n'y pas d'instances spécifiques traitant des questions régionales. La question s'est d'ailleurs posée en 1986 lors de la négociation

sur un accord d'opposition constructive à la région wallonne entre ECOLO, le PSC et le PRL. Les délégués bruxellois au conseil fédéral pouvaient-ils intervenir dans une discussion et des choix qui concernaient la région wallonne ? Par vingt-sept voix contre deux, le conseil de fédération répondit positivement ³⁵.

3. Partis et systèmes de partis

Nous l'avons dit, la fédéralisation de la Belgique a entraîné l'établissement de fait de plusieurs systèmes politiques. En particulier les systèmes politiques fédéral, régional flamand, régional bruxellois, régional wallon et communautaire francophone.

Une première remarque s'impose : dans le cadre du système fédéral, il n'existe pas de « partis politiques fédéraux ». Les formations politiques n'existent qu'à la seule échelle de la Communauté linguistique. Si jusqu'en 1993, cette situation semblait aller de soi, les logiques à l'œuvre dans les partis — suivant le niveau institutionnel d'implication des hommes et des femmes politiques concernés — posent des problèmes quant à l'absence de « famille politique » fédérale. Actuellement, cette observation est marquante pour le principal parti flamand et belge, le CVP. Les réflexions et les actions en cours dans le personnel politique impliqué au niveau régional flamand sont distinctes voire parfois antagonistes avec celles des responsables au niveau fédéral. Par ailleurs, étant donné la logique régionale qui a prévalu dans « l'espace flamand », les branches bruxelloises des partis flamands ont beaucoup de difficultés à faire passer leur point de vue dans leurs formations respectives.

Le problème du parti politique fédéral est aujourd'hui ressenti avec une acuité plus importante dans le traitement des dossiers fédéraux. Il faut y voir sans doute le « retour » à des formes de consultations et débats publics entre partis d'une même famille politique, impensables jusqu'il y a peu ³⁶. En ce domaine, les partis écologistes ont été précurseurs en tenant, en mars 1995, un congrès commun sur la sécurité sociale ³⁷ où ils ont dégagé un certain nombre de points de rapprochement portant sur cinq thèmes ³⁸. Il existe d'ailleurs une volonté d'intégration politique plus forte entre ECOLO et Agalev. Au bureau de coordination ECOLO-Agalev, qui avait été créé à la fin de l'année 1989, a succédé un bureau fédéral ECOLO-Agalev composé de cinq représentants d'ECOLO ³⁹ et de cinq représentants d'Agalev ⁴⁰, élus pour quatre ans. Une tendance similaire existe dans le « monde » socialiste. PS et SP ont tenu un colloque commun sur la sécurité sociale. Certes, il n'y avait pas de décisions à prendre en commun. Mais l'entreprise était néanmoins inédite. Sur le plan statutaire, l'article premier du chapitre « concertations » prévoit une concertation avec les socialistes flamands « afin de développer la solidarité socialiste tant dans le cadre national qu'eupéen et mondial et de défendre les intérêts de tous les travailleurs dans tous les cas où ces intérêts sont communs ». La délégation du PS au Comité de concertation des socialistes belges comprend le président et les vice-présidents, trois membres désignés par le bureau dont au moins un doit être bruxellois ainsi que les présidents des groupes parlementaires socialistes de la Chambre et du Sénat.

Pour ce qui est des partis francophones, observons d'abord la disparition ou le très fort affaiblissement des partis régionalistes qui avaient occupé le haut du pavé politique dans les années soixante-dix. L'évolution des résultats du rassemblement wallon (RW) en Wallonie et du FDF à Bruxelles le montre.

	FDf (arrondissement de Bruxelles-Hal Vilvorde)	RW (Wallonie)
1965	8,3%	2,8%
1968	15,4%	9,0%
1971	28,0%	21,0%
1974	32,0%	16,4%
1977	27,7%	7,0%
1978	27,8%	9,2%
1981	17,4%	4,7%
1985	8,3%	-
1987	8,2%	-
1991	8,9%	-

Par ailleurs, il existe aussi au sein des partis francophones des philosophies politiques et de fonctionnement différentes entre « régionalistes » et « communautaristes ». Ce débat a principalement traversé le parti socialiste. Mais aucune formation n'y a échappé. Lors du débat sur la dernière phase de la réforme de l'Etat, le ministre-président de la région bruxelloise, Charles Picqué pronostiquait d'ailleurs des convergences nouvelles transcendant les partis politiques : « On ne peut être emmené par une vague contraire à ses sentiments. Les Flamands non séparatistes devront résister à une poussée. Comme du côté francophone, il faudra résister à la rupture de solidarité entre la Wallonie et Bruxelles. Dans chaque parti, il faut se compter. Et il pourrait y avoir des convergences transcendant les partis »⁴². Surtout, il y a une différenciation des strates travaillant dans les partis. Les élus régionaux bruxellois et wallons ne se connaissent plus nécessairement.

En termes de fonctionnement des systèmes politiques régionaux ou communautaire, faute de nomination royale d'un informateur ou d'un formateur, les présidents de parti ou de régionale de la formation politique arrivée en tête à l'échelon institutionnel considéré ont pris l'habitude d'entamer les négociations pour la constitution d'une majorité gouvernementale : Philippe Busquin à la région wallonne et François Xavier de Donnée à la région bruxelloise.

Une des questions déterminantes dans l'analyse des systèmes de partis dans la nouvelle Belgique fédérale tient à la continuité des symétries des partis présents au pouvoir à l'échelon fédéral et dans les entités fédérées. A ce titre, les conclusions provisoires après les premières élections législatives et régionales organisées dans la Belgique fédérale (mai 1995) sont de deux ordres.

- Constatons en premier lieu que dans les trois « grands » systèmes politiques — la région flamande, la région wallonne — et la Communauté française — et l'Etat fédéral, les familles politiques parties prenantes au pouvoir sont identiques : les partis socialistes (PS et SP) et sociaux chrétiens (PSC et CVP). Il existe donc toujours une propension à la symétrie entre entités fédérale et fédérées.
- Il convient toutefois de souligner qu'il y a une exception non négligeable à cette observation. L'exécutif de la région bruxelloise agrège le PS, la fédération PRL-FDF, le CVP, la VU et le SP. Ce qui veut dire pratiquement qu'à un échelon de pouvoir significatif, les libéraux sont sortis de l'opposition⁴³. Inversement, il convient de

mettre en exergue, que pour la première fois depuis 1958 ⁴⁴, le parti social chrétien est renvoyé dans l'opposition. Il ne faut ni surestimer cet événement ni le sous-estimer. En dépit des difficultés d'harmonie dans le gouvernement bruxellois, son existence atteste que la perspective d'une coalition « violette » ou « laïque » est possible et réalisable, à tout le moins en Belgique francophone. D'autre part, la composition du gouvernement de la région bruxelloise est une première entorse significative ⁴⁵ à une symétrie parfaite entre gouvernement fédéral et gouvernements fédérés.

4. Les impacts électoraux

Les élections régionales et législatives du 21 mai 1995 ont été les premières de la Belgique fédérale. La fédéralisation a-t-elle eu des effets sur ces élections ?

Les listes déposées ont atteint un nombre record. En effet, en Communauté française, on ne recensait pas moins de seize listes francophones différentes pour les élections régionales bruxelloises ⁴⁶, vingt-quatre pour les élections régionales wallonnes ⁴⁷, trente-trois pour l'élection des députés francophones ⁴⁸ et dix pour l'élection des sénateurs ⁴⁹ ! Cette constatation en amène une autre. Jamais le nombre de candidats n'avait été aussi important lors d'une seule journée électorale ne concernant pas les élections communales.

Mais s'il y a eu pléthore de listes, la fragmentation électorale dans les résultats s'est révélée faible. Les partis « traditionnels » rassemblent l'essentiel des électeurs. Dans ces conditions, le total des votants pour les autres listes est marginal. Aucune n'a pu décrocher de siège à un des niveaux concernés.

- Pour l'élection des députés, les trois partis historiques (PS, PRL-FDF et PSC) rassemblent 80% de l'électorat en Wallonie. Si l'on y ajoute les électeurs d'ECOLO (10,33%) et du front national (5,45%), le total atteint 95%. La multiplication des listes en présence n'a pas entraîné de fragmentation en termes de voix. L'observation est d'ailleurs confirmée à l'échelle fédérale. Socialistes (PS et SP), libéraux (VLD et PRL-FDF) et sociaux chrétiens (PSC et CVP) regroupent 72% des électeurs ; la famille écologiste (ECOLO et Agalev), 8,4% ; le front national (FN) et le Vlaams blok, 10,1% et la Volksunie, 4,7%.
- En ce qui concerne les élections sénatoriales, PS, fédération PRL-FDF et PSC totalisent 83,6% des voix dans le collège francophone. Si l'on y ajoute ECOLO (11,5%), le résultat est de 95,1% des suffrages.
- Cette tendance est confirmée à l'échelle régionale wallonne. Les trois familles politiques historiques rassemblent 80,5% des suffrages. En y ajoutant les voix d'ECOLO (10,4%) et du front national (5,2%), le pourcentage s'élève à 96,1%. Dix-neuf listes se partagent donc 3,9% des voix.
- Enfin, c'est au niveau de la région bruxelloise, que les partis des trois piliers (PS, SP, PSC, CVP, PRL-FDF, VLD) totalisent le plus faible pourcentage : 74,1%. Les deux formations écologistes (ECOLO — 9,0% — et Agalev — 0,9%) recueillent 9,9%. Les deux partis d'extrême droite (le FN — 7,5% — et le Vlaams blok — 3,0%) atteignent 10,5% et la Volksunie, 1,4%. Plusieurs éléments expliquent cette dispersion plus marquée. Historiquement, la région bruxelloise a été la moins touchée par l'encadrement des « piliers » socialiste, chrétien et libéral, y compris au

niveau électoral. Son statut de région bilingue contribue à la fragmentation de fait. En outre, le scrutin dans un seul collège électoral contribue à un éparpillement des voix un peu plus prononcé qu'aux niveaux fédéral et régional wallon.

Dans la mesure, où il y avait, pour la première fois, un vote distinct entre les niveaux fédéral et régionaux ⁵⁰, il était intéressant de tester l'hypothèse de l'homogénéité dans les scores recueillis par les partis aux différents échelons. Dans cette comparaison, quatre remarques méthodologiques s'imposent.

- Compte tenu du statut bilingue de la région bruxelloise et de la confection différenciée des collèges électoraux — arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde à la Chambre et région bruxelloise pour les élections régionales —, la comparaison est impossible à ce niveau.
- La liste du front national (FN) au Sénat ayant été invalidée, la comparaison des résultats obtenus au Sénat avec ceux de la Chambre ou de la région peut être quelque peu biaisée, surtout pour les deux formations qui sembleraient avoir bénéficié de cette absence : le PS et la fédération PRL-FDF ⁵¹.
- Les collèges électoraux sont différents pour le Sénat, la Chambre et la région wallonne. Au Sénat, il n'y a qu'un collège électoral francophone. A la chambre, on dénombre huit arrondissements ⁵². Au niveau de la région wallonne, on recense treize arrondissements administratifs ⁵³. Les résultats présentés se fondent donc sur un travail de reconstruction établi au niveau de la division régionale.
- Les différences dans les rapports que nous avons établis dépendent bien évidemment des numérateurs et des dénominateurs. Dans chaque arrondissement administratif, nous avons calculé pour chacune des listes le rapport du nombre de voix recueillies à la Chambre sur le nombre de voix récoltées à la région et au Sénat de même que le total des voix à la région sur le total des voix au Sénat.

En relevant les écarts égaux ou supérieurs à 10%, on peut remarquer que cette situation n'est pas exceptionnelle. Elle n'est seulement absente que des arrondissements du Brabant wallon et de Namur. En revanche, elle est présente au moins une fois dans les onze autres arrondissements.

- Dans l'arrondissement de Tournai-Ath-Mouscron, le nombre de voix d'ECOLO à la région n'atteint que 88% de celles qu'il recueille au Sénat. Pour ce qui est du PSC, le total de ses voix à la Chambre est supérieur de 11% à celles gagnées au Sénat.
- La situation dans l'arrondissement de Charleroi est la plus différenciée. En effet, le résultat du parti socialiste à la Chambre n'atteint que 83% de son capital voix au Sénat et 82% à la région. Pour sa part, le score du PSC à la Chambre est supérieur respectivement de 41 et 44% à ce qu'il recueille à la région et au Sénat. Ajoutons que le nombre de voix récoltées par la fédération PRL-FDF à la Chambre et à la région est inférieur de 19% à son total au Sénat. L'« effet de notoriété » et le « poids » des personnalités ont ici pleinement joué. Le bourgmestre de Charleroi, Jean-Claude Van Cauwenberghe, menait la liste socialiste à la région. Le président hennuyer du PS, Philippe Busquin, conduisait la liste socialiste au Sénat. Quant au ministre des Finances, le social chrétien Philippe Maystadt, il était tête de liste à la Chambre.
- On note aussi certains écarts notables à Thuin. Le résultat du PS à la Chambre est inférieur de 11% à ce qu'il obtient à la région et au Sénat. En revanche, le total du

psc à la Chambre est supérieur de 32 et 27% à son nombre de voix à la région et au Sénat.

- Dans l'arrondissement de Mons, le résultat d'ECOLO à la Chambre et à la région ne représente que 85 et 87% du nombre de voix décrochées au Sénat. Les différences sont plus marquées encore pour la fédération PRL-FDF où les scores à la Chambre et à la région sont inférieurs de 23 et 27% à celui du Sénat. En ce qui concerne le psc, le phénomène est inverse. Son résultat à la Chambre est supérieur de 32% à celui conquis à la région et de 27% à celui du Sénat.
- Dans l'arrondissement de Soignies, le total des voix écologistes à la Chambre est inférieur de 11% à celui du Sénat. Ici aussi, l'observation est plus accentuée pour la fédération PRL-FDF puisque les scores à la Chambre et à la région ne représentent respectivement que 84 et 88% du résultat recueilli au Sénat.
- A Huy-Waremme, le résultat de la liste psc est supérieur de 13% au nombre de voix totalisées à la région.
- Dans l'arrondissement de Liège, le total des suffrages de la fédération PRL-FDF à la région est moindre de 14% par rapport à celui de la même liste au Sénat. Pour le psc, la situation est inversée. Le score à la région est de 15% supérieur à celui du Sénat.
- A Verviers, les voix socialistes à la Chambre ne représentent que 89% et 86% du total récolté à la région et au Sénat. A ECOLO, les scores de la liste à la Chambre et à la région sont inférieurs de 14 et de 10% à celui du Sénat. Pour le parti social chrétien, les écarts sont plus notables : le nombre de voix décrochées à la Chambre est supérieur de 18% à celui de la région et de 23% à celui du Sénat.
- Dans l'arrondissement d'Arlon-Marche-Bastogne, le résultat de la liste socialiste à la région est supérieur de 12% à son nombre de voix au Sénat. En ce qui concerne le psc, son score à la Chambre est inférieur de 12% à celui qu'il recueille à la région.
- Il y a plusieurs disparités significatives dans l'arrondissement de Neufchâteau-Virton. Pour le parti socialiste, le total des voix à la Chambre n'équivaut qu'à 83% de celui gagné à la région. Ce dernier est d'ailleurs supérieur de 22% au nombre de voix récoltées au Sénat. A ECOLO, le score de la liste à la Chambre est supérieur de 10% à celui de la région, lequel est inférieur de 18% par rapport au nombre de voix obtenues au Sénat.
- Enfin, dans l'arrondissement de Dinant-Philippeville, on observe que le total des voix sociales chrétiennes à la Chambre ne représente que 88% des voix conquises à la région dont le total est supérieur de 15% au nombre de voix rassemblées au Sénat.

Des différenciations notables sont donc répertoriées pour les trois partis traditionnels et, dans certains cas, pour ECOLO. Pour l'essentiel, elles tiennent à la popularité des personnalités qui mènent les listes. Les écarts peuvent prendre une forte ampleur, comme dans l'arrondissement de Charleroi, et entraîner des représentations différenciées des formations politiques dans les différentes assemblées.

Les élections de mai 1995 en témoignent déjà.

	PS	ECOLO	PRL-FDF	PSC	FN
BRABANT WALLON					
Chambre	44 999	25 674	76 907	40 328	
Région	46 306	27 722	76 573	37 040	
Sénat	48 904	25 647	76 162	37 608	
Chambre/région	0,97	0,93	1,00	1,09	
Chambre/Sénat	0,92	1,00	1,01	1,07	
Région/Sénat	0,95	1,08	1,00	0,98	
TOURNAI-ATH-MOUSCRON					
Chambre	60 547	16 937	38 656	37 782	8 094
Région	64 271	16 113	40 760	34 903	7 850
Sénat	62 210	18 312	42 523	34 029	
Chambre/région	0,94	1,05	0,95	1,08	1,03
Chambre/Sénat	0,97	0,92	0,91	1,11	
Région/Sénat	1,03	0,88	0,96	1,03	
CHARLEROI					
Chambre	82 987	18 623	37 230	51 536	22 868
Région	99 781	18 860	37 138	36 605	22 618
Sénat	100 678	20 574	46 018	35 696	
Chambre/région	0,83	0,99	1,00	1,41	1,01
Chambre/Sénat	0,82	0,91	0,81	1,44	
Région/Sénat	0,99	0,92	0,81	1,02	
THUIN					
Chambre	27 592	6 543	20 918	20 357	4 956
Région	30 914	6 859	22 833	15 365	4 591
Sénat	30 860	7 237	23 085	16 035	
Chambre/région	0,89	0,95	0,91	1,32	1,08
Chambre/Sénat	0,89	0,90	0,90	1,27	
Région/Sénat	1,00	0,95	0,99	0,96	
MONS					
Chambre	59 223	11 945	20 821	24 821	11 889
Région	53 846	12 265	19 761	31 939	11 412
Sénat	59 290	14 019	27 040	24 681	
Chambre/région	1,10	0,97	1,05	0,78	1,04
Chambre/Sénat	1,00	0,85	0,77	1,10	
Région/Sénat	0,91	0,87	0,73	1,29	
SOIGNIES					
Chambre	37 090	7 928	19 035	17 787	7 564
Région	37 414	8 280	19 995	19 266	7 597
Sénat	37 590	8 890	22 675	17 415	

	PS	ECOLO	PRL-FDF	PSC	FN
Chambre/région	0,99	0,96	0,95	0,92	1,00
Chambre/Sénat	0,99	0,89	0,84	1,02	
Région/Sénat	1,00	0,93	0,88	1,11	
HUY-WAREMME					
Chambre	46 325	10 588	21 642	18 892	2 573
Région	47 593	10 175	23 520	16 681	2 490
Sénat	45 487	10 923	25 192	17 963	
Chambre/région	0,97	1,04	0,92	1,13	1,03
Chambre/Sénat	1,02	0,97	1,04	1,05	
Région/Sénat	1,05	0,93	0,93	0,93	
LIEGE					
Chambre	127 607	36 283	72 772	56 599	15 185
Région	126 516	36 559	67 540	62 540	13 517
Sénat	132 248	39 150	78 536	54 290	
Chambre/région	1,01	0,99	1,08	0,91	1,12
Chambre/Sénat	0,96	0,93	0,93	1,04	
Région/Sénat	0,96	0,93	0,86	1,15	
VERVIERS					
Chambre	32 048	17 038	34 481	50 462	5 873
Région	35 909	17 700	35 324	42 571	5 677
Sénat	37 454	19 704	37 923	40 889	
Chambre/région	0,89	0,96	0,98	1,18	1,03
Chambre/Sénat	0,86	0,86	0,91	1,23	
Région/Sénat	0,96	0,9	0,93	1,04	
ARLON-MARCHE-BASTOGNE					
Chambre	19 044	7 853	22 729	26 428	3 530
Région	20 196	7 809	21 369	30 198	3 165
Sénat	18 101	8 244	22 081	28 523	
Chambre/région	0,94	1,01	1,06	0,88	1,12
Chambre/Sénat	1,05	0,95	1,03	0,93	
Région/Sénat	1,12	0,95	0,97	1,06	
NEUFCHATEAU-VIRTON					
Chambre	14 908	5 217	18 251	18 975	2 260
Région	18 053	4 732	19 509	17 095	2 037
Sénat	14 839	5 794	16 422	20 065	
Chambre/région	0,83	1,10	0,94	1,11	1,11
Chambre/Sénat	1,00	0,90	1,11	0,95	
Région/Sénat	1,22	0,82	1,19	0,85	

	PS	ECOLO	PRL-FDF	PSC	FN
DINANT-PHILIPPEVILLE					
Chambre	26 888	8 760	27 811	25 004	5 237
Région	27 232	9 155	25 303	28 330	5 311
Sénat	27 350	9 300	27 120	24 692	
Chambre/région	0,99	0,97	1,10	0,88	0,98
Chambre/Sénat	0,98	0,94	1,02	0,88	
Région/Sénat	1,00	0,98	0,93	1,15	
NAMUR					
Chambre	54 727	20 878	38 692	34 876	12 520
Région	57 957	20 759	37 917	35 208	12 346
Sénat	57 713	20 490	42 108	35 106	
Chambre/région	0,94	1,00	1,02	0,99	1,01
Chambre/Sénat	0,95	1,02	0,92	0,99	
Région/Sénat	1,00	1,01	0,90	1,00	

La première élection organisée dans la Belgique fédérale a confirmé ce que certains analystes avaient pronostiqué lors de l'établissement de la nouvelle réforme de l'Etat et des modes de scrutin : les problèmes liés à l'élection sénatoriale. Qu'est-ce à dire ?

Le législateur a décidé d'organiser l'élection sénatoriale dans deux collèges seulement : les collèges francophone et flamand. Ce choix a contribué à concentrer une certaine forme de « polarité » sur cette élection et donc conduit les ténors des formations politiques à tirer les listes de leur parti : Philippe Busquin pour le parti socialiste, Jean Gol pour la fédération PRL-FDF, Gérard Deprez pour le parti social chrétien. Seul ECOLO a refusé cette logique et placé en tête de liste Pierre Jonckheer, parlementaire compétent mais peu connu. Le même phénomène a prévalu du côté flamand où Jean-Luc Dehaene menait la liste du CVP, Louis Tobback celle du SP et Guy Verhofstadt celle du VLD. La présence des principales personnalités politiques à la tête des listes sénatoriales a focalisé l'attention médiatique et politique alors qu'en réalité, le Sénat a nettement moins d'importance qu'auparavant et que les résultats des partis à la région et à la Chambre étaient beaucoup plus importants politiquement. Ce que confirme, *a posteriori*, le (non-) fonctionnement actuel du Sénat. Il y a là, manifestement, une situation à corriger par le législateur.

5. Les effets sur le personnel politique

La fédéralisation de la Belgique, l'élection directe des députés régionaux ont-elles contribué à modifier le personnel politique belge ? Nous avons testé cette hypothèse en examinant l'évolution de la présence des femmes dans les enceintes parlementaires et le taux de renouvellement des parlementaires. Les observations sur ces problématiques ne dégagent pas de changements déterminants.

Qu'en est-il de la présence féminine à la Chambre, au Sénat, à la région wallonne et à la région bruxelloise ?

A la Chambre, pour l'ensemble des députés, la présence des femmes reste très minoritaire. Alors que 8,5% des députés étaient des femmes à l'issue des élections législatives de 1987 et 9,4% au terme des élections de 1991, la proportion de femmes n'atteint que 11,8% après l'élection du 21 mai 1995. Parmi les députés francophones, il y a même une légère diminution en 1995 (9,6%) par rapport à la situation de 1991 (10,2%).

	Ensemble	Francophones
Chambre 1987	8,5	5,5
Chambre 1991	9,4	10,2
Chambre 1995	11,8	9,6

Au Sénat, la situation se présente différemment. Il n'y avait que 8% de sénatrices en 1987 — 9% du côté francophone — et 10,4% en 1991 — 8,3% chez les Francophones —, on dénombre 23% de femmes dans le nouveau Sénat — 21,4% parmi les élus francophones. La progression est donc marquante. Deux éléments l'expliquent. D'une part, l'assemblée sénatoriale a été délaissée en raison de ses pertes de compétence. Ce faisant, un espace a été ouvert pour le personnel politique féminin. Cet élément ne fait — malheureusement — que corroborer la tendance qui veut qu'une profession qui perd de sa valeur sociale se féminise. D'autre part, le fait que les élections se tiennent seulement dans deux collèges contribue à une présence féminine accrue.

	Ensemble	Francophones
Sénat 1987	8,0	9,0
Sénat 1991	10,4	8,3
Sénat 1995	23,0	21,4

A la région wallonne, l'élection directe n'a que peu favorisé la présence des femmes au Parlement. Alors qu'elles représentaient 6,7% de l'Assemblée en 1987 et 6% en 1991, le pourcentage ne s'élève qu'à 10,6% à l'issue des élections régionales directes de mai 1995.

Parlement wallon 1987	6,7
Parlement wallon 1991	6,0
Parlement wallon 1995	10,6

Les choses se présentent différemment pour la composition de l'assemblée parlementaire régionale bruxelloise. Rappelons qu'il s'agissait de la deuxième élection directe de l'assemblée régionale bruxelloise. La présence féminine, déjà très importante en 1989 (23,3% pour l'ensemble des conseillers régionaux, 24,2% parmi les Francophones), a encore augmenté. A l'issue du scrutin du 21 mai, 30,6% des députés régionaux étaient des femmes. Ce pourcentage est même plus important parmi les parlementaires francophones, 32,3%. Les raisons de ce total élevé sont similaires à celles que nous avons dégagées pour le Sénat. L'assemblée régionale bruxelloise n'est pas considérée comme la plus importante. En outre, le nombre de députés régionaux à

élire est proportionnellement plus élevé que dans le cas de la Chambre des représentants, au Sénat et à l'assemblée régionale wallonne. Au surplus, il n'y a qu'un seul collège, ce qui favorise la présence féminine. Au demeurant, s'il y a 30% de femmes à l'assemblée régionale, il n'y en a pas une seule au gouvernement de la région bruxelloise...

	Ensemble	Francophones
Parlement bruxellois 1989	23,3	24,2
Parlement bruxellois 1995	30,6	32,3

Les conclusions sont, à tout le moins, mitigées. Si une progression notable est observée dans l'assemblée régionale bruxelloise et au Sénat, force est de constater qu'il s'agit des deux enceintes où les éléments structurels étaient les plus propices à cette présence féminine renforcée : unicité du collège électoral, importance moindre en termes d'impact politique. En revanche, à la chambre et à la région wallonne, l'impact est quasiment inexistant. Enfin, soulignons que parmi les parlementaires wallons sortants, 43,9% siègent désormais au Parlement wallon, 39,6% à la Chambre des représentants et 16,5% au Sénat.

6. Conclusions

La fédéralisation progressive de l'Etat national belge a été lancée par les partis politiques. Mais les formations politiques sont aussi des groupes récepteurs de ces changements. Au fil du temps, ils se sont adaptés d'un point de vue politique et organisationnel. Ainsi, les trois principales familles politiques — socialiste, sociale chrétienne et libérale — se sont scindées dans les années soixante-dix en deux partis distincts. Avec l'évolution fédérale, ces partis ont modifié leurs statuts. Le PRL et le PS prévoient aujourd'hui des congrès différenciés suivant les problématiques régionales ou fédérales. Ce n'est pas le cas du PSC ni d'ECOLO.

En termes politiques, la fédéralisation conduit à la marginalisation voire à la disparition des partis régionalistes — le FDF et le RW — qui ont connu leur heure de gloire dans les années soixante-dix. La coexistence de pouvoirs régionaux, communautaire et fédéral accentue une approche compartimentée dans les partis politiques qui débouche parfois sur des logiques de comportement différentes suivant les niveaux d'implication. Ceci amène à une interrogation contemporaine pour l'échelon fédéral sur l'absence de partis politiques fédéralistes⁵⁴ surtout sur les problématiques économiques et sociales. Des coopérations « idéologiques » oubliées émergent à nouveau.

Il est évidemment trop tôt pour analyser l'ensemble des conséquences qu'aura la nouvelle architecture institutionnelle en Belgique sur la vie politique et les systèmes de partis. Il faudra notamment revoir cette problématique à la lumière de l'organisation des élections distinctes dans le temps suivant les niveaux institutionnels.

Les premières élections de la nouvelle Belgique fédérale de mai 1995 révèlent quelques tendances.

— Nous avons ainsi observé la persistance de la symétrie politique parfaite aux échelons fédéral, régional wallon et flamand et communautaire francophone. En revanche, l'axe de la majorité politique à la région bruxelloise met en lumière une

première asymétrie, non négligeable, dans le système politique belge. Les libéraux bruxellois ont rejoint l'exécutif rejetant les sociaux chrétiens francophones dans l'opposition.

- L'élection directe des parlementaires régionaux nous a amené à constater des différences parfois notables — en particulier dans l'arrondissement de Charleroi — dans les résultats obtenus par les partis suivant le pourcentage atteint à la Chambre, au Sénat ou à la région.
- En revanche, malgré la multiplication des listes et des candidats, les trois grandes familles politiques conservent l'essentiel des voix des électeurs. L'éparpillement est très faible. Il n'y a pas eu de fuite en avant corporatiste de l'électorat.
- L'hypothèse d'un renouvellement du personnel politique n'est que très faiblement vérifiée. Nous l'avons particulièrement noté en termes de présence féminine, très révélatrice en la matière. Les changements, quand ils existent, sont marginaux. Ils sont observés dans une faible mesure aux endroits politiquement les moins significatifs et qui facilitent une présence des femmes plus importante parce qu'il n'y qu'un seul collègue électoral et qu'un nombre de mandataires relativement important : le Sénat et la région bruxelloise.

Notes

¹ L'article 15 des statuts renouvelés à cette occasion :

« Les organismes fédératifs du PCB sont compétents dans les matières d'intérêt régional et communautaire tant au niveau de l'élaboration que de la mise en œuvre ».

« Les organismes nationaux du PCB sont compétents pour

a. toute problématique de la voie belge vers le socialisme (...);

b. toutes les questions qui resteraient d'intérêt national dans un Etat fédéralisé, notamment la politique internationale ;

c. toutes les questions évolutives mais qui, en vertu de la loi, restent du ressort du gouvernement et du parlement national (...);

d. l'administration des finances et le patrimoine ainsi que la politique des cadres ».

² Dans leur ouvrage récent, très intéressant au demeurant, Alain Bergougnieux et Gérard Grunberg parlent de deux partis socialistes distincts : « en Wallonie et en Flandre » (p. 236), évoquent un parti socialiste tantôt francophone (p. 275), tantôt wallon (p. 225). Alain BERGOUGNIEUX et Gérard GRUNBERG, *L'utopie à l'épreuve. Le socialisme européen au XX^e siècle*, Editions de Fallois, 1996, 406 pages.

³ Dans son livre sur la démocrate chrétienne, Jean-Dominique Durand, dans un chapitre sur les « organisations intermédiaires » écrit ainsi : « Le parti social chrétien fut créé après la libération, mais ne résista pas aux nouvelles tensions, provoquant en février 1968 la création de deux partis à base régionale, le Christelijke Volkspartij flamand et le parti social chrétien wallon. L'adoption en 1992 (en réalité 1993, PD), au niveau du royaume, d'une constitution fédérale a achevé l'évolution ». Jean-Dominique DURAND, *L'Europe de la démocratie chrétienne*, Complexe, 1995, 383 pages, p. 143.

⁴ Les statuts du PRL modifiés conformément aux décisions prises à l'unanimité par le congrès du 5 mars 1995, PRL-documents 11/03-95, p. 41.

⁵ Si le président du parti est bruxellois, le vice-président du congrès est le premier vice-président du PRL.

⁶ Article 5, p. 43.

⁷ Le PRL en région germanophone est le PFF : Partei für Freiheit und Fortschritt.

⁸ Article 6, p. 46.

⁹ Article 7, p. 48.

¹⁰ Article 8, p. 49.

¹¹ Notamment les conflits d'interprétation des statuts et les conflits qui naissent à l'occasion de la constitution des listes électorales.

¹² Article 10, p. 52.

¹³ Lors des élections législatives du 21 mai 1995, le pourcentage obtenu par la fédération PRL-FDF dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde atteignait 27,80% des voix de la fédération. A titre de comparaison, ce chiffre se situe à 12,02% pour le parti socialiste, 9,65% pour le parti social chrétien et 20,15% pour Ecolo.

¹⁴ Article 17, p. 56.

¹⁵ Article 18, p. 58.

¹⁶ Statuts du FDF, le 15 juillet 1995, p. 1.

¹⁷ Article 13, p. 8.

¹⁸ Article 16 *bis*, p. 10.

¹⁹ En fait en effet partie « un membre du Parlement wallon ou, à défaut, un mandataire élu en Wallonie désigné par l'ensemble des mandataires FDF élus en Wallonie ».

Article 16, p. 9.

²⁰ Voir Marc D'HOORE, « Le « paradoxe libéral » Essai d'analyse de l'évolution du PRL (1979-1995) », in Pascal DELWIT et Jean-Michel DE WAELE (éd.), *Les partis politiques en Belgique*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1996, 279 pages.

²¹ Charte commune de la fédération PRL-FDF.

²² Durant la législature 1989-1995, le FDF est présent à l'exécutif régional bruxellois aux côtés du PS, du PSC, du CVP, du SP et de la Volksunie.

²³ Article 1, Parti socialiste, Statuts, p. 1.

²⁴ Article 15, p. 13.

²⁵ Article 21, pp. 18-19.

²⁶ Article 26, p. 22.

²⁷ Article 12, p. 10.

²⁸ Article 13, p. 11.

²⁹ PSC, Liminaire, exposé des motifs, statuts, guide pratique, n.d., p. 21.

³⁰ Article 30, p. 30.

³¹ Article 34, p. 32.

³² Article 45, p. 39.

³³ *Statuts du mouvement Ecolo*, 1994, 25 pages, p. 5.

³⁴ *Ibid.*, p. 10.

³⁵ Voir Pascal DELWIT et Jean-Michel DE WAELE, *Les verts en politique : Ecolo*, éditions De Boeck, Collection Pol-His, 1996, 292 pages.

³⁶ De même, pour la première fois depuis 1978, le président du SP, Louis Tobback, a assisté au congrès d'évaluation du PS, le 29 juin 1996.

³⁷ *Le Soir*, 27 mars 1995.

³⁸ Les thèmes des cinq résolutions sont les suivants : 1 Pour une réforme sociale fédérale, générale et obligatoire basée sur la solidarité ; 2 Renforcer et individualiser les droits à la protection sociale ; 3 Rencontrer des besoins sociaux ; 4 Pour une réforme écologique des soins de santé ; 5 Pour un refinancement socialement plus juste et économiquement plus efficace de la sécurité sociale.

³⁹ Dans les cinq représentants Ecolo, il doit y avoir au moins un Bruxellois, un Germanophone et, au moins, deux Wallons.

⁴⁰ Dans la délégation d'Agalev, il doit y avoir au moins un Bruxellois et trois représentants de la région flamande.

⁴¹ Parti socialiste, *op. cit.*, p. 68.

⁴² *Le Soir*, 2 août 1994.

⁴³ Si l'on excepte l'exécutif de la Communauté germanophone, les libéraux n'avaient plus eu accès au pouvoir depuis les élections législatives de 1987.

⁴⁴ Après avoir eu une majorité absolue entre 1950 et 1954, les sociaux chrétiens avaient été évincés du pouvoir jusqu'en 1958 par une « coalition laïque » (socialistes et libéraux).

⁴⁵ Ce n'est pas tout à fait la première asymétrie, puisque les libéraux étaient présents au gouvernement de la Communauté germanophone avant les élections de 1995.

⁴⁶ PS, Ecolo, PRL-FDF, PSC, RLB, UNIE, PTB-UA, RALBOL, PLN, FN, BANANE, PCN, PLUS, PFU, AR, GU.

⁴⁷ PS, ECOLO, PRL-FDF, PSC, FN, AGIR, PTB-UA, PC, BEB, UCD, PCN, ADM, BLANC, EMPLOI, FRANCE, IN, LETD, LIGUE, PDB, R, REF, SUD-BEB, UDF, UNIE, WALLON.

⁴⁸ PS, ECOLO, PRL-FDF, PSC, FN, PTB, BEB, AGIR, PC, PCN, ADM, BLANC, EMPLOI, FRW, IN, PLN, PLUS, R, UNIE, WALLON, LETD, LIGUE, PDA, PDB, REF, SUD, UL, URD, JEUNES, PFU, RLB, UDF, AR.

⁴⁹ PS, ECOLO, PRL-FDF, PSC, SAMUEL, GU, PTB-UA, VLAAMS, PCN, PDB.

⁵⁰ Rappelons cependant que la première élection régionale bruxelloise s'était déroulée en 1989 en même temps que l'élection européenne.

⁵¹ Sur cette question, nous renvoyons le lecteur à notre article : Pascal DELWIT, Electeurs et militants. Des profils incertains, in Hugues LEPAIGE (sous la direction de), *Le désarroi démocratique. L'extrême droite en Belgique*, éditions Labor, collection La Noria, 1995, 301 pages, pp. 81-101.

⁵² Brabant wallon, Charleroi-Thuin, Mons-Soignies, Tournai-Ath-Mouscron, Liège, Huy Waremme, Verviers, Arlon-Marche-Bastogne-Neufchâteau-Virton et Namur-Dinant-Philippeville.

⁵³ Brabant wallon, Charleroi, Thuin, Mons, Soignies, Tournai-Ath-Mouscron, Liège, Huy Waremme, Verviers, Arlon-Marche-Bastogne, Neufchâteau-Virton, Namur et Dinant-Philippeville.

⁵⁴ Voir la contribution de Kris DESCHOUWER dans ce volume.

La réforme des institutions au Canada : de la délibération démocratique au repli bureaucratique

Alain-G. GAGNON

Depuis 1980, année du premier référendum sur la souveraineté du Québec, le Canada a fait l'apprentissage de formes de plus en plus variées d'expression populaire. Nous avons vu les politiques faire appel aux référendums, aux consultations publiques de grande envergure de même qu'à l'utilisation de plus en plus fréquente des grands médias de communications pour sensibiliser les citoyens aux choix qui s'offrent à eux. Le paysage politique est devenu plus complexe mais, au même moment, il s'est enrichi de plusieurs voix. Parfois concordantes, souvent discordantes, la pluralité de ces voix a révélé l'existence d'un libéralisme communautaire bien ancré au Québec et d'un libéralisme procédurier, d'inspiration américaine, en pleine ascension au Canada hors Québec.

La Belgique ¹ et le Québec en particulier ont de nombreux points de ressemblance en matière de « libéralisme communautaire ». Non que les droits individuels ne soient pas importants mais parce qu'il faut les inscrire dans le renforcement des communautés d'appartenance et dans la reconnaissance des nations constituantes de la fédération tout en évitant le cloisonnement des identités ².

Dans le cas qui nous concerne ici, nous allons faire ressortir en quoi les réformes envisagées par le gouvernement central viennent affaiblir le tissu social et s'éloignent des valeurs fondamentales des Canadiens et des Québécois. Nous procéderons en trois temps. Tout d'abord, nous ferons un retour sur les quinze dernières années au Canada, années marquées jusqu'à un passé récent par la délibération démocratique plutôt que par les choix bureaucratiques. Nous procéderons ensuite à l'examen du désengagement de l'Etat dans le domaine des politiques sociales, processus qui conduit à l'effritement des valeurs communes canadiennes. Enfin, nous ferons un bref examen de la réforme actuelle des programmes sociaux comme illustration du rétrécissement de l'Etat-providence et de l'influence reconquise par les fonctionnaires et les politiques au détriment des citoyens.

1. De la frénésie de la consultation au « à quoi bon » de la délibération

Pour la plus grande partie des années 1960 jusqu'au rapatriement de la Constitution en 1982, le principal mode de gestion des relations fédérales-provinciales au

Canada a été désigné par l'appellation de fédéralisme de concertation (*executive federalism*). Le régime parlementaire, hérité de l'Angleterre, se prêtait bien aux ententes entre exécutifs tant que les citoyens s'en remettaient à leurs représentants politiques pour trouver des solutions aux problèmes qui les opposaient. Selon le consensus de l'époque, la responsabilité incombait aux élites politiques d'arriver à des ententes sur le fonctionnement de la fédération. Tout se passait comme si les citoyens n'étaient en rien concernés par les décisions prises ³.

L'enchâssement de la Charte canadienne des droits et libertés en 1982 allait modifier tout cela et faire en sorte que l'ensemble des citoyens, par l'intermédiaire de ce que nous désignerons ici comme les « communautés d'intérêts » (dont les Premières nations, les sociétés privées, etc.), allaient, temporairement du moins, devenir des acteurs de premier plan dans l'établissement des priorités gouvernementales et dans la prise de décision. Les années 1981 et 1982 constituent aussi un pivot dans les rapports Québec-Canada ainsi que dans les négociations fédérales-provinciales prises de façon globale. Tout en mettant fin à une ère marquée par l'« accommodation des élites », la mutation qui s'est amorcée allait de pair avec l'affaiblissement des instances provinciales dans l'élaboration des consensus puisque le gouvernement central était parvenu à privilégier une stratégie de « nationalisation » des intérêts sans commune mesure avec ses tentatives précédentes de centralisation des pouvoirs à Ottawa.

La dynamique fédérale-provinciale se complique à compter de 1982 puisqu'Ottawa cherche à légitimer ses actions en faisant appel aux porte-parole des « communautés d'intérêts » plutôt qu'en négociant des ententes avec les gouvernements provinciaux ⁴. Dans le but non avoué de légitimer la réforme constitutionnelle de 1982, Ottawa élaborait une double stratégie de représentation prenant en compte, d'une part, les relations fédérales-provinciales et, d'autre part, les liens entre les communautés d'intérêts et le gouvernement central, tout en évitant d'associer, un tant soit peu, les provinces au processus de pénétration de la société civile.

Le politologue Alan C. Cairns décrit de la façon suivante l'évolution de ce processus depuis le rapatriement en mettant l'accent sur l'impact de la Charte :

« (La Charte) a contourné les gouvernements et s'est adressée directement aux Canadiens en en faisant les détenteurs de droits et en accordant une reconnaissance constitutionnelle spécifique aux femmes, aux autochtones, aux populations minoritaires de langues officielles, aux groupes ethniques par le biais du multiculturalisme et aux catégories sociales inscrites explicitement dans la section de la Charte portant sur l'égalité des droits » ⁵.

En établissant les Canadiens comme des « porteurs de droits », mais pas nécessairement comme les principaux bénéficiaires de ces droits, le gouvernement central contribue à faire des forces du marché le grand gagnant de cette transformation du champ politique. Certains, dont Michael Mandel, avancent que la Charte canadienne des droits et libertés sert à maintenir et à reproduire les inéquités sociales. Mandel souligne que la Charte canadienne n'incite pas les gouvernements à élaborer des politiques publiques qui permettraient d'atténuer les effets nocifs de l'idéologie de libre marché mais qu'elle leur permet de se soustraire à toute mise en forme de politiques sociales progressistes. C'est ainsi que les Canadiens sont invités à considérer les droits abstraits qui sont inscrits dans la Charte comme des droits réels ⁶.

Le gouvernement central peut ainsi faire avancer sa stratégie sur deux fronts. Primo, il réduit les provinces à un rôle de partenaires de plus en plus contournables dans la fédération canadienne alors qu'il asseoit sa propre autorité dans l'élaboration des politiques publiques. Secundo, le gouvernement central poursuit sa stratégie d'insertion dans l'économie continentale en apportant son concours à l'idéologie de libre marché comme le confirme la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain.

Un des principaux paradoxes de la réforme constitutionnelle est d'avoir laissé croire aux personnes qu'elles seraient de mieux en mieux protégées contre les abus du pouvoir puisqu'elles pourraient dorénavant compter sur la « neutralité »⁷ des tribunaux pour défendre leurs droits. Mais qu'en est-il au juste ? Force est de constater que les citoyens se sont vus reconnaître des droits mais qu'au même moment l'impact qu'auraient pu avoir ces droits a été limité par la prépondérance d'un discours néo-libéral plus enclin à défendre et à promouvoir les intérêts des grandes sociétés privées que les droits des individus ou qu'à respecter le partage des pouvoirs entre les deux principaux ordres de gouvernement dans la fédération⁸.

2. De la réforme constitutionnelle à la réforme sociale

Au cours des quinze dernières années au Canada, nous avons été témoins de larges consultations dans des secteurs aussi fondamentaux que ceux de la réforme constitutionnelle, de l'entente de libre-échange avec les Etats-Unis, puis avec les Etats-Unis et le Mexique et, plus près de nous, de la réforme sociale⁹. Toutes ces réformes, soulignons-le, s'emboîtent les unes dans les autres et cherchent à inscrire un projet économique néo-libéral en porte-à-faux avec les politiques économiques et sociales qui avaient, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, donné au Canada sa propre personnalité en Amérique du Nord.

A la suite du rapatriement de 1982, le gouvernement central a mis sur pied en novembre de la même année la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, connue sous l'appellation de Commission Macdonald, qui a consulté « les communautés d'intérêts », les spécialistes et les citoyens à travers tout le pays. L'intégration économique avec les Etats-Unis soulevait, notons-le, peu d'inquiétude auprès de la plupart des commissaires qui souscrivirent d'ailleurs à l'affirmation voulant que

« Le libre-échange réduira nos divisions régionales (...). Le sentiment national canadien et notre identité collective comme peuple sont enracinés dans plus d'un siècle d'histoire commune. Il n'est pas irréaliste d'affirmer que notre sentiment d'appartenance au Canada se verra renforcé par la juxtaposition d'échanges commerciaux plus intégrés à un système gouvernemental canadien autonome »¹⁰.

Cette Commission avait pour mandat de faire des recommandations sur « les objectifs nationaux à poursuivre et les politiques de développement économique à adopter (...) » de même qu'elle devait se pencher sur « les aménagements institutionnels et constitutionnels propres à promouvoir la liberté et le bien-être des citoyens canadiens en même temps que le maintien d'une économie forte et concurrentielle (...) »¹¹. Il est vrai qu'au tout début, la Commission Macdonald devait élaborer une politique économique qui prenne en compte « l'indépendance politique et économique du Canada »¹², reflétant ainsi la position nationaliste canadienne défendue par les

gouvernements de Pierre Elliott Trudeau qui se sont succédé à Ottawa. Ce trait dominant allait rapidement céder le pas à la démarche continentaliste et néo-libérale prônée par les Conservateurs de Brian Mulroney de leur arrivée au pouvoir en 1984 à leur défaite du 25 octobre 1993 au profit des Libéraux de Jean Chrétien.

A quoi a pu servir cette consultation sur l'intégration économique sinon à convaincre les citoyens du bien-fondé de la position gouvernementale ? Comment expliquer le changement d'orientation survenu entre 1982 et 1985 ? Il est d'autant plus intéressant de lire ici les propos du commissaire Gérard Docquier qui a marqué sa dissidence en soumettant un rapport minoritaire : il y souligne que ceux qui avaient effectué la recherche n'ont cherché qu'à faire avaliser « une nouvelle orthodoxie ». Cette nouvelle orthodoxie s'appuyait sur deux grands principes : « l'autosuffisance » et « les forces du marché ». Docquier est d'avis que la Commission approchait la question du développement économique et du développement social en empruntant simultanément deux voies parallèles non convergentes. Pour reprendre son analyse : « Tandis que les commissaires se préoccupaient des expériences quotidiennes des Canadiens, le personnel de la Commission amorçait un programme de recherche, qui était sensiblement détaché des réalités exprimées par ceux qui se présentaient devant nous »¹³.

Derrière la façade économique que présentait la Commission Macdonald se cachaient des changements majeurs au chapitre des programmes sociaux, annonçant d'ailleurs la réforme sociale en cours aujourd'hui, et des avancées importantes du gouvernement central dans les champs de compétence exclusive des provinces. On laissait déjà entrevoir des coupures importantes dans le domaine de l'assurance-chômage et l'abolition du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), précisant toutefois qu'« il ne [fallait] pas oublier que le principal objectif de ces modifications serait d'augmenter les encouragements à la mobilité des individus et non pas d'en faire porter le poids aux provinces »¹⁴. La Commission Macdonald, dans l'esprit des travaux de la Commission Rowell-Sirois,¹⁵ exprimait sa réticence à établir des programmes à frais partagés avec les provinces de peur d'exercer moins de contrôle sur elles. La Commission Macdonald soulignait que le pouvoir de dépenser du gouvernement central pouvait être utilisé dans des domaines de compétence exclusive des provinces lorsque cela avait fait l'objet d'un vaste consensus à l'échelle nationale et que les gouvernements provinciaux avaient été consultés au préalable¹⁶.

La réplique du gouvernement du Québec à la Commission Macdonald a été la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (la Commission Bélanger-Campeau) instituée le 4 septembre 1990 à la suite de l'échec de l'entente du lac Meech au mois de juin précédent. Parmi les considérants qui devaient conduire à la création de la Commission Bélanger-Campeau, on note la nécessité de respecter « à la fois les exigences de la mondialisation des marchés et celles de la justice sociale » dans la longue marche du Québec en vue de la redéfinition de son statut politique et constitutionnel¹⁷.

Dans la foulée de l'échec de l'Accord du lac Meech et du dépôt du rapport de la Commission Bélanger-Campeau, plusieurs initiatives politiques allaient se produire en cascade. A chacune de ces étapes, des efforts importants furent faits afin d'inciter le plus grand nombre possible de citoyens à participer. Au Canada, la période

commençant au début de 1990 jusqu'au référendum sur l'accord de Charlottetown en octobre 1992 et, au Québec, jusqu'au référendum sur la souveraineté du Québec constitue un temps fort de la délibération démocratique¹⁸. Ces initiatives ont donné lieu à un brassage d'idées sans précédent dans l'histoire politique et constitutionnelle de la fédération canadienne.

C'est ainsi que le gouvernement central a répondu à la Commission Bélanger-Campeau (et pour reprendre l'initiative) : (1) en mettant sur pied le 1^{er} novembre 1990 un groupe de travail itinérant, Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada ; (2) en déposant en septembre 1991 des propositions (« Bâtir ensemble l'avenir du Canada ») devant conduire à la révision de la fédération canadienne ; (3) en confiant le 17 décembre 1990 à un Comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat, co-dirigé par le sénateur Gerald Beaudoin et le député Jim Edwards, la tâche d'explorer les modifications possibles de la formule d'amendement constitutionnel ; (4) en demandant à un autre Comité conjoint de la Chambre des communes et du Sénat au cours de l'été 1991 (Comité Castonguay-Dobbie, puis Beaudoin-Dobbie) de prendre le relais en sondant le cœur des Canadiens ; (5) en organisant une série de cinq conférences dites « constitutionnelles » sur le renouvellement de la Constitution au cours desquelles des citoyens, des représentants des communautés d'intérêts et des élus venaient confronter leurs points de vue ; et (6) en revenant à la formule connue (mais de moins en moins populaire) des négociations fédérales-provinciales qui allaient conduire à la tenue du référendum¹⁹ du 26 octobre 1992 sur l'entente de Charlottetown²⁰.

Sur la lancée de la Commission Bélanger-Campeau, le gouvernement de Robert Bourassa institua deux commissions parlementaires spéciales pour se pencher sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec comme Etat-membre ou non de la fédération canadienne. Il s'agissait de la Commission sur l'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté et de la Commission d'études sur toutes offres d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle²¹. Cette deuxième commission a été beaucoup moins active et a très peu retenu l'attention du public, des intellectuels, des partis politiques et des médias. Nombreuses cependant furent les représentations d'experts devant la Commission sur les questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Dans les faits, il s'agit d'un des corpus les plus importants sur les mesures que le Québec pourrait prendre au cas où la population québécoise donnerait à son gouvernement le mandat de faire la souveraineté.

Par la suite, les choses se sont bousculées au Canada et au Québec. Notons, tout d'abord, le référendum sur les propositions de Charlottetown qui fut défait tant au Québec, que dans les provinces de la Nouvelle-Ecosse, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et dans le territoire du Yukon. Il y eut, par la suite, l'élection fédérale du 25 octobre 1993 qui chassait de la Chambre des communes les Conservateurs de Brian Mulroney ne leur laissant que deux députés, qui passait la main aux Libéraux de Jean Chrétien, après une absence de dix ans comme parti ministériel, avec moins du tiers des députés du Québec (19 sur 75) et à peine 33,3 % de l'appui populaire et qui propulsait le Bloc québécois sur la scène fédérale en tant qu'opposition officielle. Puis, ce fut l'élection d'un gouvernement souverainiste majoritaire du Parti québécois à la tête de l'appareil d'Etat à Québec le 12 septembre 1994²².

Il faut souligner qu'un nombre impressionnant d'acteurs politiques qui ont tenté de rapprocher les « deux solitudes » au Canada ont été défaits à l'élection fédérale de 1993 et à l'élection provinciale de 1994 au Québec. Pour reprendre les propos de James Tully : « Une génération entière de Canadiens conscients de la diversité ont donné les meilleures années de leur vie aux négociations de 1981 à 1992. Ils ont été balayés de la vie publique et remplacés par des gens opposés au changement qui huaient, assis dans les estrades, mais on continue de trouver des traces de leur esprit de conciliation dans la société civile » ²³.

L'éclatement de la coalition au lendemain de l'échec du lac Meech en juin 1990, qui avait mené Brian Mulroney au pouvoir en 1984 et l'avait reconduit en 1988, a ouvert la voie à la montée du Parti réformiste au centre et dans l'ouest du pays et à la percée du Bloc québécois au Québec. On retrouve depuis 1993 à la tête de l'Etat central un gouvernement libéral peu enclin à discuter de constitution et déterminé à ne faire aucune concession aux autonomistes et souverainistes au pouvoir à Québec. De son côté, le gouvernement souverainiste de Jacques Parizeau s'était donné pour mission de convaincre les Québécois de l'importance de se doter de leur propre Etat-nation. Pendant qu'à Ottawa, les conseillers politiques du Premier ministre Jean Chrétien lui recommandaient de ne prendre aucune initiative qui pourrait créer des conditions propices à une nouvelle mobilisation des forces souverainistes, à Québec on s'affairait à poursuivre le processus de délibération démocratique si bien engagé au cours du dernier mandat du Premier ministre Robert Bourassa.

Jacques Parizeau allait mettre son plan à exécution pour tenter de convaincre les Québécois du bien-fondé du projet souverainiste. C'est le 6 décembre 1994 que le gouvernement marqua le coup en déposant un avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec qui établissait un processus de consultation d'une rare intensité. Dix-huit commissions ²⁴ allaient être mises sur pied pour sillonner le Québec et élaborer une synthèse des représentations qui leur seraient faites. Les jeunes, les aînés et les citoyens des seize régions administratives du Québec allaient être consultés directement. Dans les faits, plus de 55 000 personnes ont participé aux activités de ces commissions et 5 500 mémoires ont été déposés au cours des mois de février et mars 1995. Toute l'opération allait être couronnée par la tenue de la Commission nationale sur l'avenir du Québec, constituée des présidents et présidentes des différentes commissions, devant laquelle défilèrent les principaux organismes nationaux. La Commission nationale a recueilli pas moins d'une centaine de mémoires, dont quarante-huit ont fait l'objet d'audiences publiques du 23 au 28 mars 1995 ²⁵. Les conditions étaient donc réunies pour une confrontation politique à visière levée et sans possibilité de retraite pour ceux qui étaient aux commandes à Ottawa et Québec ²⁶.

Fort de cet exercice de délibération démocratique, le gouvernement du Québec déposait sa question référendaire en septembre 1995 et conviait le peuple du Québec à faire un choix décisif quant à son avenir politique. Coincé par sa stratégie de non-participation aux audiences publiques, le Parti libéral du Québec, sous le faible *leadership* de Daniel Johnson, se dissociait de la stratégie gouvernementale et opposait une fin de non-recevoir à la proposition gouvernementale de faire du Québec un pays souverain et de négocier avec le Canada un pacte de partenariat économique et politique. Malhabiles, les hautes instances du Parti libéral du Québec n'avaient rien à

proposer aux Québécois en cas de victoire du « Non » au référendum. Faisant montre d'une grande témérité, Daniel Johnson s'est refusé à prendre le temps d'élaborer un programme constitutionnel comme l'avait fait Claude Ryan, le leader du PLQ lors du référendum de mai 1980, avec son *Livre Beige (Une nouvelle fédération canadienne)* ²⁷ qui devait servir à reconstruire la fédération canadienne sur des bases solides si le « Non » devait l'emporter.

Ce document dont les ramifications pour une réforme constitutionnelle étaient profondes et intelligentes, fixait au gouvernement central et aux provinces une barre sous laquelle il ne leur était pas loisible de passer. M. Ryan s'était refusé, à la veille du référendum de mai 1980, à faire le jeu du grand-frère fédéral et avait voulu se prémunir contre tout assaut qui aurait pu venir d'Ottawa au cas où la question référendaire serait battue. La réforme constitutionnelle qui s'en est suivie démontre que M. Ryan a échoué devant l'offensive du gouvernement central, appuyée par les neuf provinces anglophones, visant à imposer sa réforme constitutionnelle au Québec ²⁸.

Quelques semaines après le référendum du 30 octobre 1995, perdu par le gouvernement du Québec dans une proportion de 49,4 % contre 50,6 %, on fait davantage le constat du désarroi des forces fédéralistes que celui de la défaite des forces souverainistes. A Québec, le parti ministériel trouve un réconfort certain dans le fait que le vote souverainiste ait enregistré des gains impressionnants depuis 1980, passant de 40,4 % à 49,4 % et voyant le taux de participation grimper de façon significative, de 85,6 % à 93,5 %.

Le gouvernement du Québec doit toutefois accepter le verdict populaire et respecter le choix des citoyens. Le Parti libéral du Québec est quant à lui paralysé puisqu'il se voit au lendemain du référendum sans programme constitutionnel ; cette situation lui enlève toute force d'influence sur le cours des choses. Comment pourrait-il en effet forcer le gouvernement du Canada à prendre en considération la position constitutionnelle des fédéralistes provinciaux alors qu'ils n'ont pas jugé utile de s'en donner une ²⁹.

A Ottawa, le Premier ministre Chrétien, dans l'esprit qui anime son gouvernement depuis 1993, se refuse à prendre en considération les doléances du Québec et ne semble pas tirer de leçon de l'avertissement servi par les Québécois au dernier référendum. Fidèle à lui-même, le Premier ministre Chrétien rappelle à qui veut l'entendre que les citoyens du Québec ne s'intéressent pas aux problèmes constitutionnels et qu'ils ont une vision plutôt utilitaire de leur vie en société, c'est-à-dire qu'ils sont plus préoccupés par l'achat d'un nouveau téléviseur ou d'une nouvelle voiture que de l'avenir de leur propre pays. Après avoir conduit le Canada si près du gouffre constitutionnel, Jean Chrétien continue sur sa lancée et affirme qu'il ne fera pas d'offres constitutionnelles au Québec ³⁰.

Cela explique que M. Chrétien ait décidé d'ouvrir à la sauvette des pourparlers avec le Québec et les autres Etats-membres de la fédération canadienne sans convier les Canadiens à la poursuite de la délibération démocratique. M. Chrétien proposa trois mesures pour régler le conflit Québec-Canada : (1) adoption d'une motion pour reconnaître le Québec comme société distincte sans toutefois que la Cour suprême du Canada soit obligée d'interpréter la Constitution canadienne à la lumière de cette nouvelle donne, (2) établissement de quatre vetos régionaux non justiciables qui ont pour

but de forcer le gouvernement central à obtenir l'assentiment de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, des Prairies, des Maritimes et du Québec avant de procéder à des modifications constitutionnelles et (3) délestage de la formation de la main-d'œuvre par le gouvernement central afin de réduire son déficit au profit des sociétés sans but lucratif, des entreprises privées et des personnes ³¹.

La superficialité et l'improvisation des engagements législatifs proposés par M. Chrétien indiquent une fois de plus que son gouvernement fait fi des demandes de changements politiques et constitutionnels en profondeur qui sont formulées au Canada et au Québec depuis la signature de l'entente de principe sur le lac Meech. Le Premier ministre du Canada rejette du même coup du revers de la main les aspirations des centaines de milliers de citoyens qui ont pris part à la délibération démocratique amorcée de belle façon par les Conservateurs de Brian Mulroney en 1984, puis poursuivie entre autres par les Libéraux provinciaux de Robert Bourassa de 1990 à 1992 et, plus récemment, par les souverainistes québécois depuis l'élection provinciale de 1994.

C'est probablement ce qui explique que le gouvernement de Jean Chrétien a créé coup sur coup, au lendemain de la tenue du référendum au Québec, un comité ministériel sur l'unité nationale (Comité Massé) et un comité ministériel sur la croissance économique et l'emploi (Comité Goodale) affirmant du même souffle qu'il était temps de passer à autre chose et d'oublier la question du Québec ³². Tout se passe à Ottawa comme si on cherchait à éviter le débat public sur les questions de fond en redonnant prioritairement à certains ministres et aux fonctionnaires l'ascendant qu'ils exerçaient pendant les belles années du fédéralisme de concertation alors que les citoyens étaient tenus à l'écart des vrais débats politiques. C'est ainsi que l'on assiste sous cette nouvelle ère libérale à Ottawa au découplage de la fonction démocratique et de la fonction bureaucratique.

3. La délibération démocratique sous la contrainte bureaucratique

Au lendemain du référendum d'octobre 1995, l'avenir du Canada est plus incertain que jamais. Tant à Ottawa qu'à Québec, plusieurs projets de réforme avaient été laissés en plan devant l'imminence de l'échéancier référendaire. Les résultats serrés devraient inciter Ottawa à procéder avec moins d'empressement à la réforme sociale, réforme annoncée il y a plus d'un an, et aux compressions budgétaires. Toutefois, les premiers indices laissent croire que le gouvernement central cherchera malgré tout à atteindre les objectifs de coupures qu'il s'était fixés et qu'une confrontation s'annonce avec plusieurs gouvernements provinciaux et, en particulier, avec le gouvernement du Québec.

Le gouvernement libéral du Premier ministre Chrétien est en rupture avec son propre programme politique puisqu'avant d'être porté au pouvoir il avait fait campagne sur un document inspiré davantage des thèses du dirigisme libéral que de celles du néo-libéralisme. Ce document, *Pour la création d'emplois — Pour la relance économique* ³³ communément appelé *Le Livre rouge*, a été préparé par une petite équipe de conseillers que Paul Martin, le présent ministre des Finances, a su amener avec lui dans les hautes sphères du parti. Ce *Livre rouge* a reçu un appui important auprès de la

population canadienne et a servi d'appât pour ôter au Nouveau Parti démocratique une partie importante de sa clientèle électorale naturelle.

A la suite de son élection en octobre 1993, le Premier ministre Chrétien et son équipe ont rapidement mis de côté leurs engagements sociaux formulés au cours de la campagne visant à faire du Canada une société plus humaine et plus équitable. Ce changement est révélateur du nouveau type de rapports que le gouvernement central veut instaurer avec les provinces canadiennes, les communautés d'intérêts et, plus généralement, les citoyens.

Contrairement aux gouvernements conservateurs de Brian Mulroney (1984-1993) pour qui la rentabilité économique et la stabilité politique au Canada passaient par l'amélioration des relations fédérales-provinciales, par la reconnaissance du Québec comme principal foyer de la culture française en Amérique du Nord et par l'enchâssement de garanties constitutionnelles pour le Québec afin de réparer le coup de force du rapatriement de 1982, le gouvernement libéral de Jean Chrétien n'entend aucunement emprunter la voie constitutionnelle pour trouver une solution à la crise politique canadienne. Le gouvernement Chrétien ressasse continuellement le concept du « fédéralisme flexible », afin de se convaincre, à défaut de convaincre les Québécois, que le système fédéral peut évoluer dans le sens des attentes du Québec. Le gouvernement Chrétien suggère tout au plus de procéder à des changements administratifs pour éliminer les duplications et les chevauchements dans les programmes gouvernementaux et d'en arriver à des ententes à la pièce dans les domaines où il y a conflits juridictionnels.

L'obsession du gouvernement central est la même en 1995 que celle qui prévalait à l'époque où Pierre Elliott Trudeau exerçait le pouvoir à Ottawa (1968-1979, 1980-1984), soit la lutte contre toutes mesures décentralisatrices pouvant permettre au Québec d'asseoir son autorité ³⁴. Derrière le discours d'ouverture et de flexibilité qui est servi quotidiennement par les représentants du gouvernement central, on constate la volonté de compléter une partie de l'œuvre libérale de M. Trudeau ³⁵ et d'imposer au Canada un « fédéralisme dominateur », pour reprendre l'expression utilisée avec justesse par l'ancien Premier ministre du Québec, Robert Bourassa, en juin 1992, au moment où les provinces anglophones, les autochtones et le gouvernement central convenaient d'une proposition d'entente qui aurait affaibli davantage le Québec.

C'est ce qui fait dire au philosophe du libéralisme communautaire, James Tully, que le gouvernement fédéral canadien pratique une « philosophie impériale » ³⁶ qui rejette le principe de la diversité profonde tandis que la directrice du quotidien *Le Devoir*, parle du fédéralisme canadien comme d'un « fédéralisme impérial » ³⁷ qui se refuse à respecter ou même à reconnaître les instances politiques à l'origine du contrat politique.

La réforme sociale offre une belle occasion pour mesurer les intentions du gouvernement central dans ses rapports avec la société civile, d'une part, et, d'autre part, avec les gouvernements provinciaux. Force est de constater que le gouvernement de Jean Chrétien est en rupture avec celui du Parti conservateur de Brian Mulroney qui lors des négociations entourant l'entente de Charlottetown avait préféré le débat public ³⁸ aux décisions prises dans les officines ministérielles.

Plutôt que de prendre en compte les représentations qui lui ont été faites au cours des travaux du Comité permanent du perfectionnement des ressources humaines (concernant la réforme Axworthy), le gouvernement Chrétien choisit de s'en remettre à ses fonctionnaires, faisant de la sorte l'économie d'un vrai débat public sur le pays que les Canadiens veulent se donner. Le parti ministériel de Jean Chrétien a vite tourné le dos aux Canadiens alors qu'il avait promis de veiller au maintien du filet de sécurité sociale que le Parti libéral du Canada avait contribué à mettre sur pied au cours des décennies précédentes.

Derrière donc une image initialement de centre-gauche, le gouvernement Chrétien procède à des coupures sans précédent dans les programmes sociaux, occupé qu'il est à réduire à la fois le déficit courant et la dette accumulée et impose une philosophie néo-libérale que le Parti libéral a combattue pendant la plus grande partie du dernier demi-siècle.

Cette attaque contre les programmes sociaux est clairement d'inspiration néo-libérale ³⁹ et elle cherche à donner une plus grande marge de manœuvre aux entreprises canadiennes et insuffler plus de flexibilité aux normes régissant le marché du travail. Ce faisant, le gouvernement central ne fait rien pour réduire le fossé entre les riches et les pauvres ⁴⁰.

Déjà, le Conseil national (canadien) du bien-être social, par la voix de sa présidente intérimaire, Lucie Blais, a dénoncé les mesures du gouvernement Chrétien disant craindre « que les compressions puissent atteindre plusieurs milliards de dollars par année si le Transfert social canadien en matière de santé et de programmes sociaux devient un élément permanent de la politique sociale du Canada » ⁴¹. Nombreux sont les intervenants qui disent s'inquiéter devant le train de mesures régressives proposées par le gouvernement central pour abaisser son déficit.

Seulement au chapitre de la réforme sociale, le gouvernement central entend effectivement faire des économies de plusieurs milliards de dollars au cours des prochaines années. Les coupures seront absorbées par l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta dans une proportion de 96 %. Le Québec écoperait de 28 % des compressions alors que sa part du produit intérieur brut est de 23 % et que 25 % de la population canadienne y réside ⁴². Pour justifier sa stratégie, le gouvernement de Jean Chrétien ⁴³ avance que la lutte contre le déficit se fait de plus en plus pressante et constitue le principal moyen pour redonner confiance aux investisseurs dans l'économie canadienne.

Au Québec, les craintes semblent d'autant plus présentes que la plus grande partie des éléments progressistes, dont les groupes populaires, les centrales syndicales, les coopératives de développement, les organismes œuvrant auprès des sans-abri et des chômeurs, etc., se sont regroupés du côté des forces souverainistes lors du référendum du 30 octobre 1995. Il est utile de rappeler ici que les regroupements les plus progressistes au Canada hors Québec inscrivent aussi leur opposition ferme à la tendance lourde du néo-libéralisme en exigeant qu'une Charte sociale des droits soit enchâssée dans la Constitution.

Tout comme le mouvement souverainiste au Québec propose un « projet de société » ⁴⁴, les forces progressistes au Canada exigent que tous les citoyens aient un accès garanti aux soins de santé et que leurs droits à des salaires décents, à un système

étendu de garderies et à un logement adéquat soient garantis dans la Constitution canadienne. Le fait que la Charte canadienne des droits et libertés soit enchâssée n'apporte guère de réconfort à ces groupes.

Alors qu'il fait allusion au processus de la « décentralisation » pour décrire sa stratégie politique, le gouvernement central ⁴⁵ cherche en réalité à se dégager de ses responsabilités constitutionnelles, ou acquises par l'intermédiaire du pouvoir fédéral de dépenser, tout en donnant l'impression qu'il se préoccupe des besoins des citoyens et qu'il s'apprête à mettre de l'avant une réforme favorisant l'affirmation des provinces. D'aucuns ont déjà fait la démonstration qu'il s'agissait plutôt d'une autre tentative de centralisation et d'intrusion pure et simple des champs de compétences exclusives des provinces par le gouvernement central ⁴⁶.

Le gouvernement de Jean Chrétien juge inutile de consulter davantage les Canadiens pour savoir ce qu'ils veulent. Cela a déjà été fait. Il faut éviter « d'en faire un débat constitutionnel qui agace tant les citoyens » ⁴⁷. Le gouvernement central propose donc comme solution au « mal canadien » ⁴⁸, une plus grande flexibilité dans l'exercice du pouvoir. Le projet de loi C-76 qui incarne ce nouveau fédéralisme a été déposé le 27 février 1995 (adopté le 6 juin), et porte le nom de Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux ⁴⁹.

A la suite des consultations qui eurent lieu à travers le pays autour de la réforme de la sécurité sociale en 1994 lors de audiences publiques du Comité permanent du perfectionnement des ressources humaines ⁵⁰, le gouvernement central impose unilatéralement une nouvelle formule de financement des programmes sociaux sans que le sujet ait été débattu lors de ces mêmes consultations publiques ou sans qu'une révision de la formule de financement ait été suggérée dans le projet de réforme du ministre Axworthy. La seule occasion qui a été donnée aux citoyens et aux groupes de faire des représentations fut devant le Comité des finances à la suite du dépôt du projet de loi C-76 qui venait avaliser un ensemble de mesures budgétaires arrêtées par le gouvernement Chrétien sans qu'il y ait eu de débat public, fut devant le comité des Finances de la Chambre des communes au printemps 1995. La très grande majorité des personnes qui ont défilé devant le Comité des finances étaient presque unanimes à dénoncer la nouvelle façon de faire du gouvernement central et son manque de transparence ⁵¹.

La démarche du gouvernement central rompt donc avec les pratiques établies en ce qu'elle remet au seul ministère des Finances du Canada la responsabilité d'établir les priorités économiques et sociales. Une telle pratique fait injure au processus de la délibération démocratique (les consultations faites dans le domaine de la sécurité sociale en 1994-1995), tourne le dos aux relations fédérales-provinciales et réduit à néant les représentations faites par les ministères fédéraux à vocation sociale et les organismes populaires. Force est donc de constater qu'à l'intérieur même du gouvernement central, les représentations du ministère du Développement des Ressources humaines (MDRH) ne font pas le poids devant le rouleau compresseur du ministère des Finances ⁵².

C'est ainsi que sans que les Canadiens aient donné leur appui à ce changement majeur au chapitre des politiques sociales lors des élections fédérales d'octobre 1993 ou lors des audiences du Comité permanent du perfectionnement des ressources

humaines de 1994, le gouvernement central prend des décisions qui vont à l'encontre de leurs valeurs communes fondamentales. Le gouvernement s'apprête de plus à couper dans les transferts aux provinces sans avoir débattu ouvertement des conséquences que ses décisions auront sur les conditions de vie des Canadiens. Il est vrai, comme le note le journaliste Jean Dion, que « les paiements de transfert ne sont pas le genre de cause pour laquelle on descend dans la rue. Ils seraient plutôt à reléguer au rang des arcanes éthérés du jeu bureaucratique (...) » ⁵³. En somme, il est beaucoup plus facile pour un gouvernement qui veut échapper à la critique de se cacher derrière un jargon bureaucratique ⁵⁴ et d'utiliser des formules budgétaires compliquées. C'est le choix qu'a fait le gouvernement de M. Chrétien.

Paradoxalement les décisions du gouvernement Chrétien de réduire, par exemple, les paiements de transfert aux provinces dans les secteurs de l'enseignement postsecondaire et de la santé, de sabrer sauvagement dans le Régime d'assistance publique du Canada jusqu'à mettre en péril son existence même, d'imposer de nouvelles « normes nationales » aux provinces sans les avoir consultées au préalable, remettent en question le projet de « société juste » que les Libéraux de Trudeau avaient affirmé vouloir construire au cours des décennies précédentes ⁵⁵.

Il faut croire que la protection de ces valeurs fondamentales avait un sens qu'elle a perdu depuis que le gouvernement fédéral a donné aux Canadiens une Charte des droits et libertés en 1982 et qu'il a signé l'Accord de libre-échange avec les Etats-Unis en 1988, puis l'Accord de libre-échange nord-américain en 1993.

D'une politique sociale progressiste qui mettait l'accent sur les mesures universelles, nous vivons depuis le milieu des années 1980 une transition vers un Canada de plus en plus autoritaire (croissance de la fonction coercitive de l'Etat) et de moins en moins généreux pour ses commettants (amoindrissement de la fonction sociale) ⁵⁶.

De citoyens qu'ils étaient, les Canadiens deviennent des consommateurs de produits, des clients et des usagers de services, comme l'illustrent si bien le crédit d'impôt à la consommation, les sommes d'argent rendues disponibles pour que les chômeurs « achètent », selon l'expression de M. Chrétien, de la formation et, pour ne nommer que ces mesures, le remboursement de la taxe sur les produits et les services pour les personnes âgées. En outre, on voit de plus en plus les représentants de l'Etat chercher à prendre des mesures régressives ⁵⁷ plutôt qu'à les responsabiliser ou à leur proposer un vrai débat de société.

Certains affirment que la transition d'un Etat-providence à un Etat K-Mart ⁵⁸ est le prix à payer pour faire partie du groupe privilégié des économies avancées. L'internationalisation du capital force les pays à harmoniser leurs politiques sociales vers le bas. Une nouvelle orthodoxie, un nouveau paradigme, s'est substituée aux idées vieillottes prônant l'égalité des conditions (plutôt que des chances) et la redistribution de la richesse collective ⁵⁹. De producteur de services, l'Etat se transforme en régulateur : à quoi bon produire s'il est possible de réglementer les comportements en imposant des normes difficilement contournables ? C'est de cette dynamique que les Etats des économies dites avancées, dont fait partie le Canada, s'inspirent pour procéder à l'encadrement des activités syndicales, supprimer les conseils de recherche (e.g. le Conseil économique du Canada), modifier les règles du jeu politique (les décisions budgétaires se substituent aux rencontres fédérales-provinciales comme le démontre

le récent budget Martin à Ottawa) et créer des comités ministériels pour empêcher les forces sociales d'exprimer leurs doléances dans des forums publics du type d'une commission royale d'enquête.

4. Conclusion

La lutte contre le déficit, plutôt que la crise constitutionnelle canadienne, et la restructuration des programmes sociaux sont rapidement devenues la pierre angulaire de la stratégie fédérale libérale. Toutes les questions sont filtrées au tamis de la politique de la réduction des dépenses de l'Etat central, confirmant l'érosion de l'Etat-providence ⁶⁰.

Les réformes fiscales et sociales avancées par le présent gouvernement libéral à Ottawa suggèrent que le Canada prend une tangente pour le moins inquiétante pour la qualité de la vie démocratique. Le gouvernement central va même jusqu'à renier son *Livre rouge*, programme politique sur lequel il s'est pourtant fait élire et demande à certains ministres de mettre de l'avant un train de mesures de compressions sans précédent dans les programmes sociaux, tout en ayant pris soin d'éviter tout débat public sur le sujet pendant la campagne électorale.

Loin de s'effacer au profit d'une plus grande participation des citoyens, l'Etat central canadien s'insère différemment dans le tissu social : il impose de nouvelles règles d'allocation des ressources sans que les citoyens puissent influencer sur le cours des choses ; il recourt à de nouvelles normes pour réduire les provinces au rôle d'exécutant. L'Etat central se targue de l'enchâssement de la Charte des droits et libertés (*the people's package* ⁶¹), pour rassurer les citoyens alors que celle-ci ne fait que garantir la protection des droits « négatifs », tout en ignorant pour l'essentiel le respect des droits « positifs ». Se donnant bonne conscience avec la Charte des droits et libertés et profitant du fait que beaucoup de citoyens se croient grâce à elle complètement à l'abri des injustices, le gouvernement central prend ses distances des forums publics, utilise son pouvoir de dépenser pour contraindre les gouvernements provinciaux et s'en remet aux grands commis de l'Etat pour procéder à des réformes sociales sans précédent depuis l'émergence de l'Etat-providence.

Depuis l'enchâssement de la Charte en 1982 et à la faveur de la continentalisation de l'économie et de la mondialisation des marchés qui conduisent au nivellement des conditions de vie, on remarque que le gouvernement central est de plus en plus porté à procéder à des coupures dans les politiques sociales. Ce n'est donc pas une coïncidence si on assiste au déclin des droits collectifs, comme le filet de sécurité sociale, au fur et à mesure que montent en force les valeurs individuelles. Les Canadiens étaient cependant bien loin de s'attendre à ce que ce soit un gouvernement libéral qui fasse le plus reculer les programmes sociaux et mette de l'avant une politique économique néo-libérale aussi peu généreuse à l'endroit des plus démunis ⁶².

Notes

¹ Le cas belge révèle l'importance de la question sociale dans le maintien des liens de solidarité entre les communautés flamande, francophone et wallonne. Voir Bernard DELATTRE, « Un enjeu capital pour le pays. Un exercice délicat pour la coalition », *La Libre Belgique*, 9-10 décembre 1995, p. 2. Plusieurs des contributions de mes collègues belges dans le présent ouvrage traitent de cette dimension.

² Pour une analyse comparative, voir Dimitrios KARMIS et Alain-G. GAGNON, « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire », *Revue canadienne de science politique*, xxix, 3, 1996, pp. 435-468.

³ Voir, Reg WHITAKER, *A Sovereign Idea : Essays on Canada as a Democratic Community*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992, pp. 206-207.

⁴ Voir la réforme dans le domaine de la formation de la main-d'œuvre qui ouvre la voie à la signature d'ententes avec les personnes et les organisations communautaires en faisant abstraction des priorités établies par les gouvernements provinciaux. Voir note 31, Konrad YAKABUSKI, « Le Québec redoute les desseins fédéraux », *Le Devoir*, 18 octobre 1995, p. A-4.

⁵ Alan C. CAIRNS, *Disruptions. Constitutional Struggles From the Charter to Meech Lake*, éd. par Douglas WILLIAMS, Toronto, McClelland and Stewart, 1991, p. 109. Notre traduction.

⁶ Pour un point de vue critique, Michael Mandel qui est l'un des premiers à avoir levé le voile sur les conséquences de l'enchéassement de la Charte canadienne, voir : « Rights, Freedoms, and Market Power : Canada's Charter of Rights and the New Era of Global Competition » dans Daniel DRACHE et Meric S. GERTLER, dir., *The New Era of Global Competition*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1991, pp. 127-149. Mandel affirme que « C'est ainsi que la substitution croissante de principes abstraits pour des politiques concrètes représentée par la Charte semble prendre sa source dans les problèmes de légitimité d'un système économique de moins en moins capable de livrer la marchandise (*the goods*) et réduit à proposer que les droits soient pris comme des substituts » (p. 135). Notre traduction.

⁷ Comme le remarque Jeremy Webber, la neutralité de l'Etat n'est qu'une vue de l'esprit ; voir, *Reimagining Canada : Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994.

⁸ Michael MANDEL, *The Charter of Rights and the Legalization of Politics in Canada*, 2^e édition, Toronto, Thompson Educational Publishing, 1994.

⁹ Voir, Alain-G. GAGNON et Alain NOËL, dir., *L'Espace québécois*, Montréal, Québec/Amérique, 1995.

¹⁰ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, volume 1, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services, 1985, p. 67.

¹¹ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, volume 3, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services, 1985, Annexe A, p. 640.

¹² *Ibid.*, p. 641.

¹³ *Ibid.*, pp. 602-603. Daniel Drache et Duncan Cameron exposent les divergences profondes entre les représentations faites devant la Commission et les recommandations qui se retrouvent dans le rapport final, voir *The Other Macdonald Report. The Consensus on Canada's Future that the Macdonald Report Left Out*, Toronto, James Lorimer & Company, 1985.

¹⁴ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Rapport de la Commission royale sur l'union économique...*, volume 3, p. 196. C'est à la suite du dépôt du rapport Macdonald que le gouvernement central donna le mandat à la Commission Forget de faire des recommandations concernant le resserrement des critères d'admissibilité au programme d'assurance-chômage et les coupures à envisager pour une réforme en profondeur.

¹⁵ Tout comme le faisait la Commission Rowell-Sirois (1937-1940) au sortir de la Grande Dépression des années 1930, la Commission Macdonald proposait d'élaborer un changement politique et économique en profondeur en faisant la promotion des principes de rationalisation des programmes gouvernementaux et d'efficacité économique. Pour une étude détaillée sur l'évolution des commissions royales au Canada, voir Alain-G. GAGNON et Daniel LATOUCHE, *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres : Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montréal, Québec/Amérique, 1991, pp. 21-90.

¹⁶ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Rapport de la Commission royale sur l'union économique...*, volume 3, p. 283.

¹⁷ Voir GAGNON et LATOUCHE, *op. cit.*, pp. 569-570.

¹⁸ Sur le concept de délibération démocratique, voir James S. FISHKIN, *Democracy and Deliberation : New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press, 1991. Pour une application au cas canadien, on peut se référer à Alain NOËL, « Deliberating a Constitution : The Meaning of the Canadian Referendum of 1992 » dans Curtis COOK, dir., *Constitutional Predicament : Canada after the Referendum of 1992*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1994, pp. 64-81.

¹⁹ En fait, il y eut deux référendums simultanément : le premier était organisé par le gouvernement central et se déroulait uniquement au Canada hors Québec et le second était sous la responsabilité du gouvernement du Québec et ne touchait que la population du Québec.

²⁰ Pour une étude détaillée, on peut se référer à Peter H. RUSSELL, *Constitutional Odyssey : Can Canadians be a Sovereign People ?*, Toronto, University of Toronto Press, 1992. On peut aussi consulter, Claude BARITEAU et al., *Les objections aux offres fédérales*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1992 ; Kenneth McROBERTS et Patrick MONAHAN, dir., *The Charlottetown Accord, The Referendum, and the Future of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

²¹ Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Lois du Québec, 1991, c. 34.

²² Voir Alain-G. GAGNON, « The Quebec General Elections of 12 September 1994 », *Regional and Federal Studies : An International Journal*, vol. 5, n° 1, printemps 1995, pp. 94-102.

²³ James TULLY, « Let's Talk : The Quebec Referendum and the Future of Canada », The Austin and Hempel Lectures, Dalhousie University, 23 mars, 1995 et University of Prince Edward Island, 27 mars, 1995, p. 21. Notre traduction.

²⁴ Notons que le Parti libéral du Québec a pris la décision de boycotter les travaux des commissions mises sur pied par le gouvernement du Québec, leur reprochant d'être biaisées et ne voulant surtout pas cautionner la démarche du gouvernement en y participant.

²⁵ Voir, GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport*, Commission nationale sur l'avenir du Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 1995.

²⁶ Guy LAFOREST, *De l'urgence : textes politiques 1994-1995*, Montréal, Boréal, 1995.

²⁷ LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE DU PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC, *Une nouvelle fédération canadienne*, Montréal, janvier 1980.

²⁸ Voir, GAGNON et LATOUCHE, *op. cit.*, pp. 82-84 et Guy LAFOREST, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Sillery, Septentrion, 1992.

²⁹ Le PLQ a tenté au cours de la fin de semaine des 25 et 26 novembre 1995 lors d'un conseil général, organisé en catastrophe, de proposer des pistes pour une réforme constitutionnelle. Parmi les principales revendications, il y a la reconnaissance du caractère distinct de la société québécoise, la décentralisation du fédéralisme canadien (e.g. formation de la main-d'œuvre) et le contrôle du pouvoir fédéral de dépenser. Voir, Pierre O'NEILL, « Un sursis pour Johnson », *Le Devoir*, 27 novembre 1995, pp. A-1, A-8.

³⁰ Se référer à Jean DION, « Pas question d'offres constitutionnelles », *Le Devoir*, 23 novembre 1995, p. A-4. Dans le même texte, on peut lire que Preston Manning, leader du Parti réformiste, a accusé Jean Chrétien d'être responsable du fait que « le Canada soit passé à 0,6% de la rupture ».

³¹ Voir, Lise BISSONNETTE, « La mesure du changement », *Le Devoir*, 28 novembre 1995, p. A-8. Dans le dossier de la formation de la main-d'œuvre, le gouvernement central entend continuer sa politique. Le ministre Axworthy affirmait que : « L'année dernière, en vertu des pouvoirs existants qui seront simplement confirmés dans la nouvelle loi [C-96], nous avons conclu près de 10 000 ententes avec les sociétés sans but lucratif. Nous avons conclu 9 300 ententes avec les entreprises privées ». Propos rapportés dans, Konrad YAKABUSKI, « Le Québec redoute les desseins fédéraux : le projet de loi C-96 ouvre la porte à la privatisation tout en conférant le contrôle à Ottawa », *Le Devoir*, 18 octobre 1995, p. A-4. A la suite de la conférence fédérale-provinciale des ministres des Finances, tenue à la mi-décembre à Ottawa, il est clair que le délestage (non accompagné des enveloppes budgétaires) par le gouvernement fédéral de ses responsabilités sera plus important que la plupart des observateurs ne l'avaient cru initialement. Voir, Gérard BERUBE, « La table est mise pour le statu quo », *Le Devoir*, 13 décembre 1995, p. B-1 et Lise BISSONNETTE, « La formation, suite », *Le Devoir*, 6 décembre 1995, p. A-6.

³² Voir, Jean DION, « Ottawa crée un autre comité : Après le « bidon », voici le « fantôme », raille le Bloc », *Le Devoir*, 11-12 novembre 1995, p. A-6 et Huguette YOUNG, « Un comité ministériel se penchera sur l'emploi et la croissance économique », *La Presse*, 11 novembre 1995, p. A-24.

³³ PARTI LIBÉRAL DU CANADA, *Pour la création d'emplois — Pour la relance économique*, 1993.

³⁴ Stephen CLARKSON et Christina MCCALL, *Trudeau and Our Times : The Magnificent Obsession*, Toronto, McClelland and Stewart, 1991.

³⁵ Alain-G. GAGNON et François ROCHER, « Pour prendre congé des fantômes du passé » dans *Répliques aux détracteurs de la souveraineté du Québec*, Montréal, VLB éditeur, 1992, pp. 471-500.

³⁶ Voir, James TULLY, *Strange Multiplicity : Constitutionalism in an age of diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995 ; « Le fédéralisme à voies multiples et la Charte » dans Alain-G. GAGNON, dir., *Québec : Etat et société*, Montréal, Québec/Amérique, 1994, pp. 125-149.

³⁷ Lise BISSONNETTE, « Le fédéralisme impérial », *Le Devoir*, 1^{er} mars, 1995.

³⁸ Voir, Lise BISSONNETTE, « Le fédéralisme impérial », *Le Devoir*, 1^{er} mars 1995 qui rappelle : « Mais les Accords de Charlottetown étaient, tout compte fait, moins vicieux. D'une part, ils se soumettaient au verdict populaire, ce qui n'est pas le cas du budget fédéral qui « renouvelle le fédéralisme selon son gré, sans en avoir obtenu le mandat. Le célèbre petit « livre rouge » de M. Chrétien ne disait pas un mot de ce genre d'offensive. (...) les autorités des provinces avaient tout de même eu un mot à dire dans la proposition de 1992 qu'elles avaient longuement négociée ; elles se retrouvent maintenant devant le fait accompli. Le budget est une décision fédérale unilatérale ».

³⁹ Leon MUSZYNSKI, « Defending the Welfare State and Labour Market Policy » dans Andrew F. JOHNSON, Stephen MCBRIDE et Patrick SMITH, dir., *Continuities and Discontinuities : The Political Economy of Social Welfare and Labour Markets*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

⁴⁰ Alain NOËL, « Les politiques sociales et la polarisation des revenus », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 1, 1994, pp. 215-227 souligne, à juste titre, que les deux principales voies utilisées par le gouvernement central et le gouvernement du Québec, soit l'employabilité (pour ceux qui ont recours occasionnellement à l'assurance-chômage ou à l'aide sociale) et la formation (pour ceux qui sont en transition d'un emploi qualifié à un autre), ne font rien pour réduire les écarts salariaux entre ces deux groupes. L'auteur avance que « de tels écarts à l'intérieur de groupes ayant des caractéristiques semblables indiquent que la polarisation des revenus n'est pas purement attribuable à l'offre et à la demande, mais tient beaucoup plus à la capacité qu'ont les individus d'obtenir de bonnes positions dans un marché du travail difficile » (p. 221).

⁴¹ Lucie BLAIS, « Un recul important : si les projets annoncés étaient mis en œuvre, ils entraîneraient le démantèlement d'un système d'assistance sociale que nous avons mis une génération à bâtir », *Le Devoir*, 21 juin 1995, p. A-7. Pour un avis semblable, on peut aussi consulter une publication du Syndicat national des employées et employés généraux du secteur public, « Divided We Fall : Analysis of the impact of the federal government to replace Established Programs Financing (EPF) and Canadian Assistance Plan (CAP) transfers to the provinces with the Canada Health and Social Transfer », Ottawa, avril 1995.

⁴² Maurice JANNARD, « Le Québec et l'Ontario absorbent 71 p. cent de la réduction des transferts fédéraux », *La Presse*, 24 mars 1995, p. C-1.

⁴³ Il faut toutefois noter des dissensions dans la députation libérale elle-même. Voir, Edward GREENSPOON, « Grumpy Young Grits », *The Globe and Mail*, le 10 juin 1995, pp. D-1, D-5.

⁴⁴ LE CAMP DU CHANGEMENT, *Le cœur à l'ouvrage*, 1995.

⁴⁵ De même que bon nombre de journalistes de la presse anglophone et d'économistes et politologues au Canada hors Québec propagent cet usage. A titre d'exemples, consulter : Thomas J. COURCHENE, « Celebrating Flexibility : An Interpretative Essay on the Evolution of Canadian Federalism », C.D. Howe Institute, Benefactors Lecture, 16 octobre 1995 ; Edward GREENSPOON, « Ottawa enters its twilight years as a force for social activism », *The Globe and Mail*, 4 mars 1995 ; Mark KENNEDEY, « Passing Power to the Provinces », *The Ottawa Citizen*, 28 février 1995, p. C-3. La plupart des journalistes au Québec ont exprimé leur désaccord avec cette interprétation dominante au Canada hors Québec, voir Michel VENNE, « Les programmes sociaux pourraient être soumis à des normes nationales », *Le Devoir*, 14 avril 1995, p. A-2 ; Huguette YOUNG, « La réforme Axworthy se fera par la petite porte », *Le Devoir*, 13 février 1995 ; Jean-Robert SANSAÇON, « Négocier les mains dans le dos », *Le Devoir*, 23 avril 1995 ; Michel DAVID, « La logique du système », *Le Soleil*, 17 février 1995 ; Lise BISSONNETTE, « La bande dessinée : la thèse des Libéraux provinciaux est déjà bafouée par Ottawa », *Le Devoir*, 26 avril 1995, p. A-8.

⁴⁶ Yves VAILLANCOURT, « Pendant que nous surveillons la porte d'en avant, que se passe-t-il du côté de la porte d'en arrière ? », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 1, 1994, pp. 229-243. Voir aussi Lise BISSENETTE, « Un retrait en forme de tutelle », *Le Devoir*, 2-3 décembre 1995, p. A-10.

⁴⁷ Lise BISSENETTE, « Le fédéralisme impérial », *Le Devoir*, 1^{er} mars 1995. Il faut souligner ici que même le politologue Stéphane Dion qui a affirmé sur toutes les tribunes que le Canada ne devait surtout pas s'engager dans des discussions constitutionnelles avec le Québec pour résoudre la crise politique s'est ravisé depuis le référendum. Ce même politologue, qui hier encore soutenait que la fédération canadienne était la plus décentralisée au monde, croit maintenant que la décentralisation est devenue nécessaire. Voir, Stéphane DION, « Canada has to change, but so do federalists in Quebec », *The Gazette*, le 25 novembre 1995, p. B-5.

⁴⁸ André BURELLE, *Le mal canadien : Essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Montréal, Fides, 1995.

⁴⁹ Voir, Première session, trente-cinquième législature, 42-43-44 Elizabeth II, 1994-95, *Lois du Canada (1995)*, chapitre 17, projet de loi C-76, sanctionné le 22 juin 1995.

⁵⁰ *Programme : emploi et croissance — La sécurité sociale dans le Canada de demain*, Ottawa, Développement des Ressources humaines Canada, octobre 1994.

⁵¹ L'analyse de Susan D. PHILLIPS, « The Canada Health and Social Transfer : Fiscal Federalism in Search of a Vision », dans Douglas M. BROWN et Jonathan W. ROSE, dir., *Canada : The State of the Federation 1995*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1995, p. 88. Phillips fait aussi la démonstration que la façon utilisée par le gouvernement central pour procéder à la réforme sociale ne respecte pas les règles démocratiques (p. 67).

⁵² Voir, pour une étude majeure sur la structure inégale de la représentation entre les ministères fédéraux, Rianne MAHON, « Canadian Public Policy : The Unequal Structure of Representation » dans Leo PANITCH, dir., *The Canadian State : Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, pp. 165-198. Pour sa part, la journaliste Lise Bissonnette croit que M. Axworthy, le titulaire du MDHR, partage tout simplement les objectifs du ministre des Finances. Lise BISSENETTE, « Le fédéralisme impérial », *Le Devoir*, 1^{er} mars 1995. Elle accuse « M. Lloyd Axworthy, le plus extraordinaire centralisateur à avoir jamais vécu à l'ombre de la Tour de la paix, « d'élaborer » avec les provinces [sans la participation du Québec] les nouvelles normes nationales régissant le TSC. Mais, il en reporte l'échéance après 1995, c'est-à-dire après le référendum (...) ».

⁵³ Jean DION, « La fin du Canada », *Le Devoir*, 4 mars 1995. Guy Lachapelle croit, pour sa part, que le gouvernement central cherche uniquement à asseoir son pouvoir bureaucratique « en conservant la responsabilité d'établir les normes canadiennes, en santé par exemple, et de veiller à ce que les divers programmes fédéraux soient appliqués avec équité tout en rejoignant les personnes démunies ». Voir LACHAPPELLE, « Le maquignonnage est révolu », *Le Devoir*, 9 février 1995.

⁵⁴ Keith Banting a raison de s'offusquer de l'érosion des programmes sociaux qui se cache derrière la réforme actuelle. Il affirme « *Canadians would not stand for the open and explicit repeal of the Canada Health Act (...) But the quiet erosion of the cash transfer is achieving the same political end by stealth* ». Voir, Banting cité dans Edward GREENSPOON, « Ottawa quietly repealing health act, expert alleges Plan to cut cash to provinces also criticized at UN meeting », *The Globe and Mail*, 3 mai 1995, p. A-4. Pour un point de vue semblable exprimé au début de la décennie, voir Gratton GRAY, « Social Policy by Stealth », *Policy Options*, vol. II, n° 2, mars 1990, pp. 17-29.

⁵⁵ Pierre Elliott TRUDEAU, « Des valeurs d'une société juste » dans Thomas AXWORTHY et Pierre Elliott TRUDEAU, dir., *Les années Trudeau : La recherche d'une société juste*, Montréal, Le Jour éditeur, 1990.

⁵⁶ Pour une analyse en profondeur de la réforme sociale et des valeurs fondamentales au Canada, se référer à Daniel DRACHE et Andrew RANACHAN, dir., *Warm Heart, Cold Country : Fiscal and Social Policy Reform in Canada*, The Caledon Institute of Social Policy/The Robarts Centre for Canadian Studies, Ottawa/North York, 1995.

⁵⁷ Pour un exemple québécois, voir James Iain GOW, Alain NOEL et Patrick VILLENEUVE, « Choc des valeurs dans l'aide sociale au Québec ? Pertinence et signification des visites à domicile », *Cahiers du Groupe de recherche et d'étude sur les transformations sociales et économiques*, Université de Montréal/Université du Québec à Montréal, novembre 1993.

⁵⁸ L'expression de l'Etat K-Mart est utilisée par Daniel DRACHE dans *From Keynes to K-Mart : New State Forms, New Practices*, Toronto, General Publishing, à paraître.

⁵⁹ Se référer à Peter HALL, « Policy Paradigms, Experts, and the State : The Case of Macroeconomic Policy-Making in Britain » dans Stephen BROOKS et Alain-G. GAGNON, dir., *Social Scientists, Policy and the State*, New York, Praeger Publishers, 1990, pp. 53-78 et voir, Stephen BROOKS et Alain-G. GAGNON, dir., *The Political Influence of Ideas*, New York, Praeger Publishers, 1994.

⁶⁰ Leon MUSZYNSKI, « Social Policy and Canadian Federalism : What are the Pressures for Change ? » dans François ROCHER et Miriam SMITH, dir., *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough, Broadview Press, 1995, pp. 306-307.

⁶¹ Voir, Peter RUSSELL, *Constitutional Odyssey : Can Canadians be a Sovereign People*, Toronto, University of Toronto Press, 1992, p. 112.

⁶² A l'encontre de cette tendance, on a pu voir au Québec au cours de la campagne référendaire d'octobre 1995 que les forces souverainistes souhaitaient s'approprier de nouveaux pouvoirs afin de doter le Québec d'un projet de solidarité sociale. Voir Alain G. GAGNON et Guy LACHAPPELLE, « The Quebec Referendum of 30 October 1995 : Two Competing Society Projects Searching for Legitimacy », *Publius*, 26, n 3, 1996, pp. 1-16.

**Le poids des séparatismes
et l'opinion publique**

Entre l'unité et la séparation : une voie moyenne

Francis DELPÉRÉE

Il arrive à un Etat de réfléchir, en quelque moment de son histoire, à son destin. La Belgique et le Canada sont dans cette situation depuis près de trente ans. A cet instant de confrontation avec lui-même, l'Etat ne peut ignorer aucun scénario. Même pas celui qui emprunte la voie du scénario catastrophe.

Lorsque cet Etat est, par surcroît, un Etat biculturel — la Belgique et le Canada se ressemblent aussi sur ce point —, il ne peut écarter d'un revers de la main l'hypothèse d'une séparation qui affecterait les peuples fondateurs ou l'hypothèse d'une distanciation qui marquerait la vie des nations qui se sont constituées en son sein.

Séparation douce ou brutale, divorce par consentement mutuel ou abandon du domicile conjugal, peu importe... Il ne sert à rien de fermer les yeux sur de telles éventualités. Les envisager, ce n'est pas les cautionner, encore moins les préconiser. Mais c'est garder les yeux ouverts. C'est s'interroger, avec un sens aussi aigu que possible des réalités, sur les contours de l'avenir.

Les Belges ont appris, au cours des dernières années, à vivre dans un Etat fédéral qui s'est construit au départ de communautés et de régions largement autonomes. Mais des voix se font entendre, spécialement en Flandre, pour préconiser une réforme des structures étatiques qui ressemblent plus à celles d'une confédération d'Etats. Les Canadiens, eux, ont pris l'habitude de vivre dans un Etat fédéral largement centralisé. Mais des voix se font entendre, au Québec notamment, pour revendiquer à tout le moins le statut d'une société distincte ou, de manière plus radicale, pour réclamer le droit à une existence autonome.

De part et d'autre de l'Atlantique, des formes de séparation sont donc envisagées. Les courants qui les portent ne sont pas majoritaires. Si l'on n'y prend garde, les mouvements séparatistes — ouvertement ou insidieusement séparatistes... — peuvent, cependant, être des courants déstabilisateurs. Ils peuvent induire à la longue des comportements désabusés et fatalistes. A quoi bon tant de temps, tant d'énergies, tant d'argent, tant d'efforts pour faire fonctionner un État qui n'arrête quand même pas de se disputer avec lui-même ? A elles seules, les réactions peuvent, à terme, mettre en cause l'existence même de l'Etat.

Les civilisations sont mortelles, disait Valéry. Les sociétés politiques aussi. Elles ne sont pas construites une fois pour toutes. Ne croyons pas au mythe de la prédestination. Ni pour hier, ni pour demain. La Belgique de toujours ou le Canada éternel, cela fait partie des images d'Épinal de notre enfance. Cela ne correspond évidemment à aucune vérité scientifique ou institutionnelle.

Nous voici donc « à l'heure de vérité ». Y a-t-il une voie moyenne, un chemin intermédiaire entre l'unité d'hier — qui est, sans conteste, révolue — et la séparation que certains nous promettent demain ? Est-ce pensable ? Est-ce possible ? Est-ce réaliste ? Est-ce réalisable ? Entre l'unité et la séparation, y a-t-il des structures de compromis ?

Je réponds aussitôt à cette question. Et je dis. Oui, ces structures et ces formes étatiques existent. Ce sont notamment celles de l'Etat fédéral.

En disant cela, je ne peux m'empêcher de penser au piège des mots qui font que, pour un Américain, le fédéralisme est une doctrine centralisatrice alors que, pour un Européen, elle est quasiment synonyme de souverainisme. En disant cela, je ne peux non plus m'empêcher de penser aux enseignements du droit public comparé et de rappeler qu'il y a autant de fédéralismes que d'Etats fédéraux.

Le terrain est miné, donc. Il faut, cependant, s'y avancer. Avec la prudence nécessaire, je ne peux m'empêcher de croire à la vertu des solutions fédératives. « La différence acceptée », comme disait le roi Baudouin, conduit à récuser les solutions unitaristes. Elle oblige à développer des stratégies de participation au sein d'un Etat composé. Elle permet peut-être de conjurer la sécession, la séparation, la dissociation, et les autres formules qui, chacune à sa manière, remettent en cause l'existence même de l'Etat.

En pensant tant à la Belgique qu'au Canada, je me dis qu'il nous faut peut-être apprendre à concevoir, à négocier et à pratiquer un fédéralisme qui soit tout à la fois un fédéralisme souple et un fédéralisme solide. Si nous sommes capables de concevoir cet alliage subtil d'un métal institutionnel tout à la fois léger et robuste, si nous sommes à même de le mettre en pratique, l'unité et la séparation apparaîtront peut-être comme les fausses solutions que des peuples qui s'interrogent sur leur avenir peuvent être tentés de choisir s'ils cultivent des nostalgies délétères ou s'ils cèdent à la désespérance.

Mais sommes-nous capables d'inventer ce nouvel alliage ? Telle est bien la question.

1. Une question de méthode

Acceptons-nous de parler de ces problèmes ? Acceptons-nous de négocier à ce sujet ? Acceptons-nous de chercher des consensus ? Ou bien partons-nous de l'idée que ces questions sont tabou, que ces problèmes gagnent à être mis au frigo, que les discussions sur les contours et les formes de l'Etat sentent toujours un peu le soufre ? Bref, une certaine forme de civisme n'oblige-t-elle pas à se taire et à faire le gros dos ? A la limite, n'est-ce pas pratiquer une certaine forme d'incivisme que de mettre ces problèmes structurels sur la table ?

Ce ne sont pas des réponses uniformes qui sont apportées, en Belgique et au Canada, à ces questions méthodologiques.

Jusqu'à présent, les Belges n'ont jamais pratiqué la politique de l'autruche. Au contraire. Ils ont toujours pratiqué, sauf en quelques rares moments, la technique de la négociation. Par histoire ou par vocation — ou serait-ce par intérêt ? —, ils sont prêts à accepter bien des compromis. Certains le regretteront et se plaindront de ces solutions boiteuses auxquelles les Belges finissent par adhérer, quels que soient les enjeux ? D'autres s'en réjouiront et se féliciteront de la plasticité des solutions que les Belges sont capables, en toutes circonstances, d'imaginer et de mettre en œuvre.

Disons-le simplement. Les Belges trouvent, dans des compromis échafaudés à la longue et dont ils ne perçoivent pas nécessairement les subtilités et les chausse-trappes, des raisons pour poursuivre ensemble une existence commune.

De manière plus fondamentale, les Belges sont conduits à considérer que l'avenir de l'Etat, et du leur en particulier, n'est pas nécessairement tributaire de convictions bien accrochées et de choix clairs mais passent parfois par des négociations et des consensus, soit par des solutions qui ne satisfont personne mais qui ne heurtent non plus exagérément personne.

Au plus profond de la controverse, les Belges — Francophones et Flamands — rêvent à la ligne de crête sur laquelle les uns et les autres seront amenés à cheminer, tout en sachant que les uns prendront plaisir à contempler l'un des versants de la montagne et que les autres préféreront regarder le versant opposé. Cela ne les empêche pas de faire un bout de chemin ensemble.

Le Canada éprouve peut-être plus de difficultés à engager ce type de discussion. Il me semble que l'explication est double.

Le Canada éprouve, d'abord, quelque difficulté à désigner les interlocuteurs à une négociation institutionnelle. Seront-ils, à deux, comme en Belgique ? Rien de tel pour se parler les yeux dans les yeux... Les francophones et les anglophones. Mais que faire des allophones ? L'est et l'ouest, alors. Mais que faire du centre et du nord ? Les partenaires seront-ils plutôt dix, comme les provinces ? Mais ne faut-il pas y ajouter Ovide Mercredi et les premières nations ? Faut-il alors redessiner la carte provinciale en un plus petit nombre d'unités ? Toutes questions non résolues...

Bref, comme aurait dit le général de Gaulle, dans un autre contexte, ce n'est pas le vide ; c'est plutôt le trop-plein. Il me semble que tant que le Canada n'aura pas identifié les grands acteurs institutionnels sur la base desquels il entend, comme au temps du Vieux Canada, construire la nation, ou une nation canadienne, il risque de faire fausse route. Ou, en tout cas, il risque de ne pas enclencher les mécanismes qui pourraient être porteurs de consensus suffisants.

La question est éminemment politique. Elle présente aussi des aspects techniques. Le choix d'un mécanisme approprié de révision constitutionnelle — d'amendement à la Constitution, comme on dit au Canada — dépend évidemment du choix que les autorités publiques feront de leurs interlocuteurs institutionnels. La commission Beaudoin-Edwards a consacré un rapport important à cette question en 1991.

La deuxième explication tient peut-être aux procédures de négociation. Le Lac Meech, Charlottetown... Autant de discussions qui débouchent sur un accord politique. L'accord existe. Les négociateurs sont incapables, cependant, de le finaliser. Pour les analystes belges, il y a là un mystère difficile à déchiffrer. Comment expliquer un tel décalage entre les négociateurs d'aujourd'hui et les décideurs de demain ?

Comme le disait un jour un Premier ministre belge, il en va des hommes politiques comme des marchands de bestiaux. Il leur suffit de se taper dans la main pour être d'accord. Et cela vaut mieux que tous les écrits et, oserai-je dire ?, que toutes les Constitutions. Trop de procédures institutionnelles nuisent peut-être à l'éclosion d'un accord institutionnel...

Dans le même ordre d'idées, la propension que manifestent le Canada et le Québec — ces vieux pays de tradition parlementaire à la mode de Westminster — à utiliser les mécanismes de la démocratie directe peut paraître respectueuse de la volonté du peuple. Elle donne aussi à des minorités agissantes, voire à de petites provinces, la possibilité de bloquer les processus de réformes institutionnelles.

2. Un fédéralisme souple

Supposons réglée la question de la méthode. Un fédéralisme souple. Qu'est-ce que cela veut dire ? Dans mon esprit, cela signifie la construction d'un Etat dans lequel les autorités fédérales acceptent de ne pas occuper la part essentielle de l'espace politique, de ne pas être le réceptacle de toutes les valeurs et de tous les intérêts de la société.

Il doit, selon l'expression de Michel Crozier, être possible de revenir à une notion plus modeste de l'Etat, en particulier du palier fédéral de l'Etat. Il faut lui assigner des tâches précises. Il faut arrêter ses responsabilités. Il faut les inscrire dans un accord librement négocié dont les clauses, transcrites dans la Constitution, suffiront, ni plus ni moins, à déterminer les engagements des parties contractantes. Il faut les assortir des moyens humains et financiers qui permettront l'exercice effectif de ces responsabilités.

Le principe de subsidiarité prévaut dans les relations entre les Etats et l'Union européenne. Pourquoi ne s'inscrirait-il pas également comme l'un des principes directeurs dans les relations entre l'Etat fédéral et les collectivités fédérées ? Vis-à-vis de l'Union, c'est une subsidiarité au carré qui devrait alors être mise en pratique.

Nous sommes encore loin de compte.

Sur le terrain des structures, l'on ne saurait prétendre que les appareils gouvernementaux et parlementaires, tels qu'ils sont mis en place de part et d'autre de l'Atlantique, tirent toutes les conséquences du fait fédéral.

Sans doute, les équipes gouvernementales sont-elles plus ramassées en Belgique. Elles traduisent aussi dans leur composition les traits du fédéralisme dualiste. Mais, de part et d'autre, par exemple, le Sénat n'est guère l'assemblée qui donnerait aux collectivités fédérées la possibilité de s'exprimer et de participer à la gestion de l'Etat fédéral. Tout au plus est-il un lieu de réflexion, de discussion. Et la définition des tâches concrètes qui peuvent entrer dans cette mission n'est pas aisée. Le Sénat n'est, en tout cas, pas ce centre de décision qui prendrait en compte les préoccupations des collectivités fédérées.

Je suis de plus en plus convaincu qu'un Sénat fédéral, en Belgique comme au Canada, pourrait être cette structure souple qui tiendrait compte, dans sa composition, des particularités des collectivités fédérées, mais qui manifesterait aussi, dans son action, un intérêt à leurs préoccupations et les intégrerait dans le processus de décision fédérale.

A force de cantonner les autorités fédérales dans le domaine des décisions fédérales et les autorités fédérées dans le domaine des intérêts fédérés, l'on risque de développer des logiques politiques qui seront différentes — ce qui est normal — mais aussi contradictoires — ce qui est dangereux —. L'on risque aussi de ne voir personne prendre en charge les intérêts qui transcendent les domaines de compétences fédérales et fédérées.

Un peu de souplesse dans l'aménagement des institutions ne permettrait-il pas de faire face à ces difficultés ? Nous n'avons jamais pratiqué une séparation rigide des pouvoirs dans les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Le gouvernement fédéral, pour ne prendre que cet exemple, se trouve organiquement dans l'un et dans l'autre. Pourquoi faudrait-il aujourd'hui pratiquer une séparation rigide des pouvoirs dans l'organisation des autorités fédérales et des autorités fédérées ?

J'ajoute, pour la Belgique, que la division rigide des pouvoirs entre les autorités communautaires et les autorités régionales, telle qu'elle se pratique au sud du pays, et telle qu'elle prend, spécialement à Bruxelles, des proportions démesurées, peut aussi difficilement se comprendre. Je me réjouis des formules institutionnelles qui ont été mises en place, à partir de la formation des derniers gouvernements communautaires et régionaux, puisqu'elle contribue, fût-ce à travers les hommes et les femmes qui assurent effectivement les tâches de gouvernement, à développer des synergies indispensables dans l'espace rétréci qu'est celui de la Communauté française.

Sur le terrain des compétences, la Belgique s'est engagée dans la voie de très larges transferts de responsabilités aux Communautés et aux Régions. dans l'ordre interne et aussi dans l'ordre international. Des transferts complémentaires sont peut-être concevables mais ils ne devraient plus porter que sur des matières annexes à celles qui sont déjà de la responsabilité exclusive des autorités fédérées. Je pense, par exemple, aux règles d'organisation et de fonctionnement des collectivités locales.

Le Canada, pour sa part, n'a pas hésité à conférer des responsabilités importantes aux provinces. Mais l'interprétation qui est procurée aux clauses constitutionnelles, notamment par la Cour suprême, se fait dans une perspective centralisatrice. L'on ne saurait discuter indéfiniment de la question du partage des pouvoirs et des moyens. Il reste que, sur ce terrain, le poids fédéral semble particulièrement significatif, même là où l'essentiel national n'est pas nécessairement en jeu.

Une entreprise de comparaison systématique des paquets de compétences communautaires et régionales, d'une part, provinciales, d'autre part, ne mériterait-elle pas d'être menée pour affiner encore l'étude des sociétés politiques belge et canadienne ?

3. Un fédéralisme solide

Voici un premier objectif. Un fédéralisme souple, dans ses structures comme dans ses missions. Mais aussi un fédéralisme solide. C'est-à-dire un fédéralisme qui met en place un Etat dont les structures légères fonctionnent harmonieusement, dont les compétences sont exercées avec efficacité. Un Etat fédéral qui se concentre sur l'essentiel mais qui s'y tient.

L'essentiel, c'est sans doute un ensemble de valeurs communes. Mais là encore ne nous laissons pas emporter par notre élan. Ecrivons sur papier, noir sur blanc, ce que sont ces valeurs communes. La charte des droits de la personne, les libertés publi-

ques inscrites dans la Constitution, la Convention européenne des droits de l'homme, les pactes des Nations Unies. Imposons-nous de respecter ces règles sans limitation territoriale. Assignons-nous pour tâche de les développer et de les concrétiser dans l'action politique et administrative. C'est plus compliqué que cela n'en a l'air.

Les autorités fédérales peuvent jouer un rôle essentiel à cet égard. Non pas comme si elles avaient le monopole de la défense des droits de la personne. Mais parce qu'elles peuvent se donner pour tâche de veiller au respect du pacte fédéral et notamment de provoquer les interventions des autorités de contrôle, à l'intérieur comme à l'extérieur, lorsque des bavures ou des irrégularités se produisent.

Il n'est pas acceptable, en effet, que l'organisation de l'Etat fédéral s'accompagne du rétrécissement du champ d'action qui est donné aux droits de l'homme.

J'ajouterai que, derrière le fédéralisme solide, se profile, et doit se profiler, le fédéralisme solidaire. L'autonomie n'est pas synonyme d'autarcie. Encore moins de repli sur soi. La règle du juste retour, directement inspirée de la doctrine Thatcher, n'est pas acceptable dans un Etat qui entend rassembler des hommes et des femmes dans une structure commune. Solidarité entre les exclus et les possédants, entre les Belges et les étrangers, entre les Francophones et les Flamands, entre tous ceux qui acceptent de vivre dans un Etat commun.

La solidarité postule notamment que ceux qui appartiennent à une collectivité fédérée manifestent un minimum d'intérêt aux réalités politiques de l'ensemble fédéral ainsi qu'à celles des autres collectivités fédérées.

S'il n'est pas combattu, le schisme culturel qui s'inscrit progressivement au cœur de la société politique peut, plus sûrement encore que des réformes institutionnelles abruptes ou radicales, préparer des changements politiques qui mettraient en question l'existence de l'Etat fédéral.

4. Conclusions

« La réforme de l'Etat ... et après ? ».

Au sortir de la réforme, la Belgique a créé un Etat fédéral. Et après ? Je ne saurais taire ma conviction : « Il n'y a pas d'après ... ». Je suis comme Juliette Gréco qui chantait Paris et Saint-Germain, en disant : « A Saint-Germain-des Prés, il n'y a pas d'après, pas d'après demain, il n'y a plus jamais rien ... ».

Ceux qui voudraient, par légèreté ou par conviction, aller au-delà des formes du fédéralisme qui, pour l'essentiel, sont organisées dans l'ensemble belge, doivent savoir qu'il n'y a effectivement rien d'autre. Ils doivent admettre que le confédéralisme, cher à certains courants politiques, n'est que l'habillage que d'aucuns croient habile et qui sert à camoufler une séparation en bonne et due forme. Ils doivent se convaincre que le confédéralisme postule l'existence de deux ou de plusieurs Etats indépendants et que l'on voit mal pourquoi une Flandre indépendante, une Wallonie indépendante et, pourquoi pas ?, un Bruxelles indépendant iraient se compliquer la vie en nouant entre eux des accords inspirés d'une convivialité qui leur a fait défaut et sacrifier leur jeune indépendance sur l'autel d'une Confédération plus symbolique que réelle ?

Je suis comme l'Hamlet de Shakespeare. Etre ou ne pas être... Etre fédéral ou ne pas être. Ce qui signifie ne plus être du tout.

Les enjeux sont simples. Pour les Belges. Et pour les Canadiens ?

Belgique et Canada : une comparaison de leurs chances de survie ¹

Stéphane DION

La sécession, définie comme l'action de se séparer d'un Etat existant, est un phénomène rare en dehors des cas de décolonisation ou de dislocation d'un empire. De 1948 à 1991, un seul Etat, le Bangladesh, est né non de la décolonisation mais de la séparation d'un Etat existant ². On pourrait aussi citer Singapour, rattachée à la fédération de Malaisie de 1963 à 1965, le Sénégal, membre de la fédération du Mali pendant un an (1959-1960), ou l'éphémère République arabe unie (1958-1961) comme des cas de sécession si ces unions avaient eu le temps de se concrétiser vraiment avant de se défaire ³.

L'effondrement récent des empires communistes a fait apparaître une kyrielle de nouveaux joueurs sur la scène internationale depuis 1991, répétant ce qui s'était produit dans le passé à la chute des empires austro-hongrois, ottoman et russe. Tout comme la décolonisation, la dislocation des empires favorise l'apparition de nouveaux Etats.

Par contre, la sécession ne s'est jamais produite dans une démocratie bien établie, définie par au moins dix années consécutives de suffrage universel ⁴. L'instauration du suffrage universel ne précède que de quelques années la séparation de la Norvège et de la Suède en 1905, ou de l'Islande et du Danemark en 1918. D'ailleurs, dans ces deux cas, on peut difficilement parler de sécession tant les liens entre les entités étaient lâches au départ ⁵. Ainsi, la Suède et la Norvège d'avant 1905 avaient des gouvernements sans lien hiérarchique entre eux, des systèmes judiciaires distincts, des citoyennetés distinctes, deux armées, et ne partageaient vraiment que la diplomatie et la personne du roi. Un autre cas est celui de l'indépendance de l'Irlande, qui survient en 1922, dans un contexte qui s'apparente fort à une décolonisation, après que le suffrage censitaire ait longtemps écarté des urnes la masse des Irlandais catholiques et après que l'élection de 1921 ait été marquée par un élargissement substantiel de la franchise ⁶.

Que jamais une démocratie bien établie ne se soit scindée ne veut pas dire que le phénomène soit impossible. Des mouvements sécessionnistes existent en démocratie bien établie. Il est possible que l'un d'eux réussisse à créer ce précédent que serait la naissance d'une démocratie d'une autre démocratie. Parmi les démocraties bien éta-

bliques, celles dont l'unité est la plus menacée sont le Canada et la Belgique, probablement dans cet ordre d'ailleurs. D'autres démocraties, telles la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Italie ou l'Inde font aussi face à des pressions sécessionnistes mais qui sont bien plus faibles que les forces centrifuges qui menacent les unions canadienne et belge.

Au Canada, une possible séparation de la province de Québec est un enjeu politique majeur depuis bientôt trente ans. Un projet de souveraineté soumis lors de deux consultations référendaires aux électeurs de la province de Québec a été rejeté la première fois, en mai 1980, par 60% des électeurs mais la deuxième fois, le 30 octobre 1995, par une très courte majorité (50,6%). Le parti sécessionniste, qui dirige le gouvernement de la province, a promis de revenir à la charge. A ce jour, les Belges n'ont pas eu à se prononcer sur la scission de leur pays et le séparatisme reste très minoritaire dans les enquêtes d'opinion, mais on s'interroge sur l'issue de « l'interminable divorce belge »⁷ et sur la capacité de l'expérience fédérale en cours de « sauver la nation belge »⁸.

Le clivage linguistique est de toute évidence le facteur qui menace l'union belge et l'union canadienne. Toutes les démocraties, à l'exception de l'Islande, seul cas d'homogénéité parfaite, regroupent des ensembles humains hétérogènes du point de vue de la langue, de la culture ou de la religion⁹, mais il n'y a qu'en Belgique et au Canada où la langue se soit imposée comme le clivage politique le plus important.

Toutefois, le clivage linguistique ne saurait suffire à faire de la sécession une probabilité si les autres dimensions sociales jouaient en faveur du maintien de l'union. Après avoir examiné le caractère « divisif » du clivage linguistique dans nos deux pays, puis sa concordance avec les autres facteurs géopolitiques, démographiques et économiques, je conclurai sur les stratégies de survie que ces deux unions ont mises en place afin de repousser le danger sécessionniste.

1. Le potentiel sécessionniste du clivage linguistique

On conçoit facilement que la concurrence des langues puisse devenir un clivage particulièrement « divisif »¹⁰. Entrent en jeu cinq facteurs, dont on voit bien les effets tant en Belgique qu'au Canada.

1. La langue est une composante essentielle de l'intérêt individuel

J'ai intérêt à être compris de ceux qui vivent sur le même territoire que moi et à les comprendre en retour. Ma langue doit être pour moi un avantage et non un handicap, en particulier dans ma vie professionnelle. Il faut que ceux qui maîtrisent mal ma langue aient moins de chances que moi de décrocher les postes et les promotions, au lieu que ce soit moi qui sois écarté parce que je maîtrise mal l'autre langue.

2. La langue crée une opposition objective d'intérêts entre les groupes linguistiques

Mon intérêt individuel à être compris dans ma langue devient facilement un intérêt collectif, car je vois bien que tous mes co-locuteurs sont dans la même situation que moi. Je sais aussi que les autres groupes ont intérêt à promouvoir leur propre langue. Il y a ainsi, entre les francophones et les anglophones au Canada, entre les

francophones et les néerlandophones en Belgique, une opposition objective d'intérêts qui creuse un fort clivage identitaire.

3. *La langue représente un puissant symbole collectif*

Son potentiel mobilisateur serait moindre si elle n'était perçue que comme un moyen de communication. Mais on voit en elle plus que cela, une véritable porte d'entrée vers un univers culturel¹¹. La santé de notre langue sur notre territoire devient le baromètre le plus sûr de la vitalité de notre groupe, de notre culture, le signe le plus manifeste que la société est bien notre société¹². La langue française n'est évidemment pas toute la culture québécoise ou la culture wallonne, mais elle en est le critère le plus indiscutable. La langue n'est pas la seule ni toujours la principale revendication des nationalismes flamand, wallon et québécois, mais elle en est le fondement existentiel.

4. *La langue est une barrière*¹³

Une étude des appels téléphoniques faite en 1982 en a relevé très peu entre la Flandre et la Wallonie en comparaison des appels au sein de ces Régions ou entre chacune d'elles et la Région bilingue de Bruxelles. De même, la fréquence des migrations entre les deux Régions unilingues est très faible¹⁴. Au Québec, la sécularisation a fait en sorte que la majorité francophone et la minorité anglophone se ressemblent de plus en plus du point de vue des comportements culturels et des modes de vie¹⁵. Pourtant, ils n'en continuent pas moins à vivre dans des mondes relativement séparés. Les anglophones sont pour ainsi dire absents de la fonction publique québécoise, tandis que la promotion des cadres francophones s'est faite surtout dans des entreprises appartenant à des francophones¹⁶. Les anglophones et les francophones ont beau se ressembler de plus en plus, la barrière de la langue continue à les séparer.

Le moyen d'abaisser cette barrière est de promouvoir l'apprentissage de l'autre langue. De ce point de vue, le Canada est mieux placé que la Belgique. L'anglais étant la langue internationale par excellence ainsi que la langue du continent nord-américain, les francophones du Canada le choisiraient de toute façon comme langue seconde, même s'il n'était pas la langue de leurs compatriotes. Les anglophones du Canada ont *a priori* peu d'incitation à apprendre une autre langue dans cette Amérique du Nord unilingue, mais quitte à en enseigner une dans les écoles, le français est un choix logique. Les francophones et les néerlandophones de Belgique sont attirés par le caractère utilitaire de l'anglais ; de plus, les francophones n'ont aucune incitation, outre le patriotisme, à promouvoir l'enseignement d'une langue seconde aussi peu internationale que le néerlandais. C'est en bonne partie parce qu'ils craignaient que leur méconnaissance du néerlandais nuise à leur vie professionnelle que les Wallons ont bien accueilli la décentralisation régionale et le renforcement de l'unilinguisme territorial — défini par l'utilisation d'une seule langue dans le service public d'un territoire donné¹⁷.

5. *La concurrence des langues se politise facilement*

L'esprit fait facilement le lien entre le renforcement de la langue et le renforcement du statut politique d'un groupe linguistique donné. Un pays peut englober plu-

sieurs ethnies, plusieurs religions, mais il ne peut fonctionner sans limiter le nombre de langues officielles. Pour que notre langue soit ou reste l'une d'elles, nous avons intérêt à demeurer majoritaires, ou du moins forts, sur notre territoire, et à recourir pour cela à la loi s'il le faut.

Ainsi, pour les cinq raisons qui viennent d'être décrites, le clivage linguistique charrie suffisamment d'oppositions d'intérêts, de charge symbolique et de barrières de communication pour comporter un potentiel sécessionniste. Ce potentiel peut demeurer à l'état latent, mais il faut bien voir que les conditions induites par la modernité et la démocratie concourent à l'activer.

La modernité accroît l'importance de la langue et diminue celle d'un principe identitaire concurrent : la religion. Les valeurs individualistes de la modernité poussent à la sécularisation et réduisent de beaucoup le poids des Eglises dans la vie publique et les références symboliques des citoyens. En même temps, la modernité fait apparaître les grands systèmes d'éducation publique étatisés, les télécommunications et les transports à grande échelle, ce qui rend plus que jamais nécessaire un langage commun au sein d'une société donnée ¹⁸. L'Etat moderne est séculier mais fait la promotion d'un trait d'union linguistique dont il a besoin pour fonctionner.

De même, la démocratie accepte mieux la langue que l'ethnie ou la religion parmi les principes d'organisation du politique, car la langue est un critère moins exclusif. L'égalité démocratique fonde sa légitimité sur la citoyenneté : elle demande à ses citoyens d'être solidaires les uns des autres sans discrimination. Or, la solidarité fondée sur un attribut de naissance comme l'ethnie ou la race est lourdement discriminatoire et exclusive : l'autre ne peut changer de couleur de peau. La religion est un principe plus ouvert que l'ethnie mais qui érige encore une solide barrière à l'entrée : l'autre peut se convertir mais au prix du reniement de sa propre religion, ce qui souvent met en cause ses valeurs les plus sacrées. La langue est un critère plus inclusif et plus propice à l'intégration : l'autre peut apprendre notre langue, sans avoir d'ailleurs à renoncer à la sienne. Certes, le choc des langues institue une rivalité entre les groupes de citoyens mais cette rivalité, contrairement au clivage ethnique, vise à inclure plutôt qu'à exclure : je veux que l'autre se rapproche de moi, au moins qu'il parle ma langue. Il reste possible, cependant, que la revendication linguistique soit un simple paravent, un alibi commode pour défendre l'ethnie, surtout si les deux clivages, ethnique et linguistique, se recourent largement.

De plus, la passion égalitaire dont la démocratie est porteuse incite chaque groupe linguistique à exiger que sa langue soit considérée sur un même pied que celle de l'autre groupe linguistique, tant en loi que dans les faits. A mesure qu'elle s'impose comme valeur, l'égalité démocratique fait apparaître comme injustifié l'emploi prioritaire du français par rapport au néerlandais en Belgique et de l'anglais par rapport au français au Canada, et transforme en puissant grief historique les dominations du passé. Autrement dit, la démocratie exerce une pression pour que les pays bilingues soient bilingues.

La langue n'est évidemment pas le seul fer de lance des mouvements sécessionnistes dans le monde. Mais il y a une concordance entre la modernité et la démocratie d'une part, et l'activation du clivage linguistique d'autre part. Cette concordance est bien visible dans les démocraties multilingues, comme l'Espagne ¹⁹, mais c'est en

Belgique et au Canada qu'elle a pris toute son ampleur au point de créer un risque de sécession. L'indépendance de la Belgique fut ratifiée en 1831, la fédération canadienne existe depuis l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867, mais ce n'est que dans les années 1970 en Belgique, dans les années 1960 au Canada que la scission a commencé à devenir une éventualité. Cette évolution a marqué l'affirmation de la langue comme pôle identitaire et le retrait de la religion.

L'appartenance au catholicisme est l'un des facteurs à l'origine de l'indépendance de la Belgique en 1831. La ferveur catholique était plus prononcée en Flandre qu'en Wallonie et donc, assez rapidement dans l'histoire du pays, la religion a induit un clivage entre les deux Régions. Toutefois, il se trouvait toujours des Wallons pratiquants, heureux de partager un pays avec une Flandre fervente catholique, ainsi que des Flamands laïques ou socialistes très contents de trouver un appui chez leurs compatriotes wallons. C'est pourquoi, somme toute, la religion a jeté un pont entre les deux Régions. Le clivage linguistique, lui, n'est pas apparu au départ avec toute la clarté d'aujourd'hui. En effet, encore à la fin du XIX^e siècle, une proportion importante de la population belge s'exprimait en dialecte et ne parlait ni le français ni le néerlandais ²⁰. C'est au plus tôt à la fin du XIX^e siècle que la Flandre et la Wallonie ont émergé comme des unités perçues comme telles ²¹. A mesure que le français s'est imposé en Wallonie, le néerlandais en Flandre, et que la sécularisation s'est opérée, le choc des langues et non l'unité religieuse a déterminé la marche du système politique. Il a activé les forces centrifuges qui ont accru toujours davantage l'autonomie de la Flandre et de la Wallonie.

Quant à la référence ethnique, elle est certes restée présente en Belgique, stimulée par l'immigration, mais sa légitimité est largement récusée. Le fait que le seul parti politique ouvertement sécessionniste, le Vlaams Blok, soit compromis avec les thèmes xénophobes, réduit l'audience de ce parti et sert bien en cela l'unité de la Belgique. Si la scission s'opère un jour, ce sera vraisemblablement avec l'accord des grandes familles politiques, sociale-chrétienne et socialiste, qui sont organisées sur une base linguistique et qui ne recourent guère au référent ethnique.

Le Canada est formé de neuf provinces à majorité anglophone et protestante (sauf le Nouveau-Brunswick où les catholiques sont en majorité) et d'une province très majoritairement francophone et catholique, la deuxième en population, le Québec. Or c'est lorsque la langue française a cessé de passer après la religion catholique comme référent collectif des Canadiens français, au début des années soixante, que l'idée d'indépendance du Québec est sortie de la marginalité politique ²². Avant les années soixante, le nationalisme canadien-français était essentiellement communautaire, peu politisé, conservateur et centré sur l'Eglise catholique ²³. La défense de la foi exigeait une Eglise forte qui établissait des liens institutionnels et identitaires entre les Québécois francophones et les autres catholiques canadiens. Ottawa était suffisamment laïque pour ne pas apparaître comme un pouvoir protestant. La cohabitation des catholiques et des protestants ne s'est pas faite sans heurt mais n'a pas non plus engendré un conflit politisé comme en Irlande.

Dans les années soixante, le Québec a connu ce qu'on a appelé une « révolution tranquille », soit une vaste modernisation dont le principal effet a été la sécularisation rapide des institutions et des mentalités, laissant la langue comme seul facteur d'iden-

tité indiscutable. Contrairement à la religion, qui avait besoin d'une Eglise forte, et non d'un Etat fort, la défense et la promotion de la langue française supposaient un aménagement politique sur le territoire où les francophones étaient majoritaires. Le nationalisme est devenu territorial et politique, québécois davantage que canadien-français, parce que c'était sur le territoire québécois que le politique pouvait le mieux défendre et renforcer une société fonctionnant vraiment en français. Les institutions provinciales québécoises sont devenues les instruments privilégiés de promotion des francophones puisqu'elles étaient les seules que ces derniers contrôlaient en majorité. Depuis, l'insécurité linguistique a été le déclencheur de tous les élans de fièvre nationaliste dans le Québec de l'après-révolution tranquille²⁴. Les sondages confirment cette corrélation entre l'appui à l'indépendance et le sentiment que le français est menacé et que l'indépendance lui serait bénéfique²⁵. A quelques semaines du référendum d'octobre 1995, un sondage indiquait que 68% de ceux qui s'apprêtaient à voter OUI croyaient que le français était menacé au Québec, opinion partagée par seulement 33% des électeurs du NON²⁶.

Quant à la référence ethnique, le rappel des « origines » et des « racines », elle est certes perceptible dans le nationalisme québécois qui n'est pas immunisé contre une dimension présente à des degrés divers dans presque tous les nationalismes²⁷. Mais la revendication fondée sur l'ethnie est devenue de plus en plus marginale dans le nationalisme québécois au fil des années, alors même que l'appui à la sécession a grimpé²⁸. Entre l'ethnie et la langue, celle-ci a plus que jamais la priorité dans l'échelle nationaliste des valeurs. La politique linguistique mise en place par le parti indépendantiste, le Parti québécois, en est la preuve, elle qui vise à intégrer les enfants d'immigrants à la communauté francophone.

Les électeurs non francophones du Québec se prononcent de façon quasi unanime pour l'unité canadienne. Ils n'ont en effet aucun intérêt à encourir les risques de la sécession, contrairement aux francophones qui peuvent être attirés par la perspective de devenir majoritaires. Comme l'électorat non francophone équivaut à environ 15% du corps électoral québécois, les sécessionnistes ont besoin de l'appui d'au moins 60% de francophones pour gagner un référendum. Leur incapacité à faire une percée dans l'électorat non francophone fait naître chez eux une frustration qu'ils ne parviennent pas toujours à cacher, ce qui suscite des accusations mutuelles de racisme, de xénophobie et de rejet.

Le Parti québécois se défend farouchement contre les accusations de xénophobie dont il est l'objet. Il présente son nationalisme comme étant civique et territorial et non pas ethnique. Même le registre linguistique est joué avec prudence, le Parti québécois insistant davantage sur « la reconnaissance du peuple québécois » que sur la défense de la langue française et de la culture²⁹. Si « notre langue, la langue française, est la base de notre identité et le véhicule de notre culture » et si « sans la langue française, la nation québécoise n'existerait plus », il reste que « être québécois ou québécoise, c'est habiter le territoire du Québec », arbitre le programme du Parti québécois de 1991. S'il était aussi compromis que le Vlaams Blok avec les thèses xénophobes, il cesserait d'être un parti majeur et ne représenterait plus une menace pour l'unité canadienne.

2. Le clivage linguistique mis en contexte

La partie précédente a montré que la modernité et la démocratie poussent la langue à l'avant-scène de l'identité. Elles font jouer à plein le « potentiel divisif » inhérent à la concurrence des langues sur un territoire donné. Mais pour que ce « potentiel divisif » se réalise au point que la sécession devienne un enjeu politique réel, il faut que les autres conditions géopolitiques, économiques et sociales s'y prêtent aussi. Je vais dans cette partie comparer la Belgique et le Canada sur la base de quatre dimensions essentielles. Aucune ne concerne directement l'économie, sujet que je réserve pour la partie suivante.

1. La répartition des populations sur le territoire

La sécession n'est praticable que s'il y a concentration géographique des populations. Lorsque des populations différentes occupent des territoires différents, bien découpés, alors seulement la partition devient possible sans les risques énormes que représentent les contestations de frontières, les déplacements de population ou les effets dominos dans la partition. Les rares cas de sécession pacifique se sont opérés dans un contexte de répartition géographique claire des populations : il n'y avait pour ainsi dire pas de Suédois en Norvège en 1905 ni de Tchèques en Slovaquie en 1992. *A contrario*, les populations qui s'entremêlent peuvent difficilement voir dans la sécession la solution à leurs problèmes de cohabitation. Par exemple, le clivage racial aux Etats-Unis ne peut créer de tension sécessionniste puisqu'aucun des cinquante Etats n'est peuplé d'une majorité noire.

En Belgique, la concentration des populations serait presque parfaite, avec essentiellement des Wallons au Sud et des Flamands au Nord, s'il n'existait la Région de Bruxelles-Capitale à 85% francophone mais située en territoire flamand. L'existence de cette importante enclave francophone en Flandre est certainement la principale sauvegarde de l'unité belge. Le statut politique incertain de la Région de Bruxelles en cas de scission rend celle-ci singulièrement plus difficile à réaliser. Un problème beaucoup moins important est créé par la population germanophone qui habite une portion de l'est de la Wallonie ; elle ne constitue que 0,6% de la population belge et ne représente donc pas un élément de complication majeur en cas de sécession.

La géopolitique belge se caractérise aussi par le fait que ses deux groupes linguistiques voisinent avec des pays plus grands, la France et les Pays-Bas, dont ils partagent la langue. Les liens culturels et économiques qui se créent dans l'espace francophone Wallonie-Bruxelles-France et dans l'espace néerlandophone Flandre-Pays-Bas exercent des pressions centrifuges sur l'unité belge. La présence croissante des entreprises françaises dans l'économie belge inquiète les Flamands qui ont tendance dès lors à consolider leurs liens avec les Pays-Bas³⁰. Mais par ailleurs, les Belges francophones ne veulent pas être des Français et la grande majorité des Flamands se veulent différents des Hollandais. La crainte qu'inspire la force d'attraction de la France — et dans une moindre mesure des Pays-Bas — incite sans doute bien des Belges à se sentir davantage Belges.

Au Canada, la concentration territoriale des groupes linguistiques, bien que forte, n'est pas parfaite. Près d'un million de citoyens canadiens résidant hors du Québec ont pour langue maternelle le français, représentant 4,8% de la population canadienne

hors Québec. Leur situation paraîtrait précaire si le Québec se retirait de la fédération. C'est là une considération que des partisans de l'unité canadienne — dont les représentants des francophones hors Québec — ne manquent pas de faire valoir auprès de l'électorat québécois ; ils attirent particulièrement l'attention sur les Acadiens, francophones, qui forment 34% de la population du Nouveau-Brunswick, petite province voisine du Québec.

Quant à la situation au Québec même, le recensement de 1991 indique que ses sept millions de citoyens se répartissent de la façon suivante selon la langue maternelle : 82,1% de francophones, 9,6% d'anglophones et 8,2% d'« allophones » (dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais). Comme les anglophones et les allophones sont largement concentrés dans la métropole, Montréal, à des taux de 70% et de 90%, le Canada a lui aussi une enclave qui vient compliquer les perspectives de sécession. Mais les Québécois francophones restent tout de même majoritaires dans la région montréalaise, où ils forment 60% de la population, de sorte que Montréal n'est pas l'obstacle bruxellois pour les sécessionnistes.

Le territoire québécois est aussi habité par des Amérindiens, plus correctement appelés Autochtones, lesquels, comme les germanophones de Belgique, sont peu nombreux. Ils ne forment que 1% de la population québécoise. Par contre, leur importance politique est devenue démesurée par rapport à leur poids démographique depuis qu'ils ont solidifié leurs organisations représentatives. Ils revendiquent de larges territoires : les Cris et les Inuits, notamment, se considèrent comme les véritables possesseurs de tout le nord du Québec. Les Indiens d'Amérique sont peut-être le peuple le plus aimé de la planète, ce qui vaut à ceux du Québec la sympathie des opinions publiques internationales, canadiennes et québécoises. Le droit des Autochtones de garder leurs territoires au sein du Canada en cas de sécession du Québec obtient l'appui de huit Canadiens des provinces anglophones sur dix et même d'une pluralité de Québécois selon les sondages ³¹. La question autochtone exerce un effet négatif sur l'appui à la sécession. Un sondage a montré qu'un indépendantiste sur trois deviendrait « moins favorable » à l'indépendance si les Autochtones devaient contester les frontières du Québec ³².

Un autre aspect géopolitique qui complique la situation au Canada vient de ce que le Québec est presque situé au centre du pays, et non à l'une de ses extrémités géographiques. Si le Québec se séparait du Canada, ce dernier se trouverait coupé en deux, avec les quatre provinces maritimes à l'est du Québec, les cinq autres provinces à l'ouest. Une telle cassure géographique accroît les risques que le Canada accepte mal la séparation du Québec. Elle rend aussi plus plausible un démembrement du Canada après l'indépendance du Québec, privant ainsi ce dernier du voisin stable avec lequel il aurait souhaité maintenir des liens politiques et économiques mutuellement fructueux. De telles perspectives sont souvent évoquées par les opposants à la sécession du Québec. Les sécessionnistes eux-mêmes, par contre, tiennent l'argument contraire. L'emplacement géographique du Québec dans le Canada est selon eux un atout dont le Québec pourrait se servir pour obtenir du Canada des accommodements utiles lors de la négociation de la sécession : notre voisin, disent-ils, devra se montrer conciliant avec nous s'il veut maintenir la circulation ouverte entre sa partie est et sa partie ouest. Il est probable qu'au total, la complication induite par l'emplacement géographique

du Québec dans le Canada n'exerce qu'un effet négatif léger sur l'appui à la sécession.

La géopolitique du Canada se caractérise aussi par le fait que son puissant voisin du sud, les Etats-Unis, dix fois plus peuplé que lui, parle la même langue que la majorité canadienne. Cette situation a deux effets contraires pour l'unité canadienne. D'une part, le Canada anglais tend à valoriser davantage son complément francophone qui lui donne une spécificité face aux Etats-Unis. Mais par ailleurs, les francophones ne sont pas dans un environnement multilingue comme en Europe, il se sentent isolés dans ce vaste continent anglophone. Ce sentiment d'isolement alimente au Québec l'appui pour un renforcement du statut politique du seul gouvernement francophone en Amérique.

Enfin, il est impossible de considérer la géopolitique de la Belgique et du Canada sans dire un mot de la taille très contrastée des deux pays, encore qu'il soit bien difficile d'en évaluer l'effet sur l'appui à la sécession. Il se peut que l'exiguïté relative — du point de vue d'un Canadien, en tout cas ! — du territoire belge exerce un effet psychologique contre sa partition. Les partisans de l'unité canadienne célèbrent la belle immensité du deuxième pays le plus étendu au monde, tandis que les sécessionnistes québécois qualifient d'artificiel un pays aux populations morcelées le long de la frontière américaine et soulignent la taille très respectable du Québec à lui seul.

2. *L'évolution démographique*

En plus de la distribution des populations sur le territoire, l'évolution de leur importance relative est aussi une donnée essentielle. On peut penser que les risques de querelle sont plus élevés si l'importance démographique relative des groupes évolue au lieu d'être stable. La crainte de l'assimilation et de l'affaiblissement graduel est propre à éveiller des sentiments sécessionnistes. Le groupe en perte de vitesse pourra être sensible à l'argument sécessionniste qui lui promet un statut fermement majoritaire à l'intérieur de ses frontières propres.

En Belgique, la situation est stable sur le plan démolinguistique. Les estimations varient un peu ³³, mais elles donnent environ 59% de néerlandophones, 40% de francophones et 0,6% de germanophones, une répartition quasi inchangée depuis 1846 ³⁴. Par contre, Bruxelles, où le flamand dominait au milieu du XIX^e siècle, est devenue de plus en plus francophone. C'est surtout cette montée constante du français dans Bruxelles et ses environs qui a motivé les Flamands à exiger le durcissement de la frontière linguistique, ce qui a mené à la loi de 1963 qui a gelé pour de bon cette frontière ³⁵. Depuis, la Flandre et la Wallonie sont parvenues chacune à une grande homogénéité linguistique, ce qui n'empêche pas les deux groupes — surtout les Flamands — d'être aux aguets et facilement inquiétés par la moindre brèche dans l'étanchéité de leurs territoires linguistiques. Ainsi, la seule zone d'instabilité, la périphérie bruxelloise, où la croissance de la capitale belge et européenne continue à amener dans des communes flamandes des populations plus enclines à parler le français que le néerlandais, attire beaucoup l'attention ³⁶. Il y a aussi le cas des Fourons/Voeren, petit conglomérat de villages francophones en territoire flamand, qui ne compte que cinq mille habitants, mais dont le statut est pourtant une véritable pomme de discorde, au point d'avoir contribué à faire tomber un gouvernement encore en 1987.

Le Canada présente un contexte beaucoup plus instable. Il s'y produit trois évolutions démolinguistiques qui sont de nature à éveiller les craintes des francophones, et une quatrième qui peut au contraire les rassurer. Premièrement, la population de langue maternelle française est en déclin, sa proportion dans la population canadienne ayant baissé de 29,0% en 1951 à 24,3% en 1991³⁷. Les francophones qui comptent pour 4,8% de la population canadienne hors Québec en représentaient 7,3% en 1951³⁸. Cette assimilation inquiétante amène plusieurs francophones du Québec à en conclure que la cause de la francophonie canadienne est de toute façon perdue hors du Québec.

Deuxièmement, le poids démographique du Québec dans le Canada a lui aussi glissé sous les 25%, alors qu'il était de 29% en 1941. Troisièmement, la proportion de francophones diminue sur l'île de Montréal, où vit environ le quart de la population du Québec³⁹. Tout indique que ces trois tendances vont se poursuivre dans l'avenir, en raison du non-renouvellement démographique des francophones et de l'attraction des immigrants pour l'anglais — et du déplacement des familles francophones vers les banlieues dans le cas de Montréal. Par ailleurs, tout n'est pas sombre pour le français : une quatrième tendance démolinguistique joue en sa faveur. En effet, le français se renforce au Québec même. Tant la population parlant le français à la maison que celle en mesure de parler le français augmentent au Québec. Avec maintenant 83,0% de citoyens parlant le français à la maison (80,8% en 1971) et 93,5% pouvant le parler (88,5% en 1971), la situation du français n'a probablement jamais été aussi solide au Québec depuis que la fédération canadienne existe⁴⁰.

Malgré cette consolidation du français au Québec, le sentiment de fragilité linguistique des francophones reste élevé. Lors du référendum d'octobre 1995, un sondage a montré que 67% de ceux qui avaient une opinion considéraient qu'on n'en fait pas assez pour favoriser l'usage du français chez les immigrants au Québec⁴¹. En cette période de non-renouvellement démographique, l'intégration à la communauté francophone des masses immigrantes attirées par l'anglais, la langue du continent, devient un enjeu très sensible. Il est évident que l'intégration des immigrants à la communauté francophone sera encore plus difficile si ceux-ci continuent à s'installer dans un milieu montréalais de moins en moins francophone. On pense notamment aux problèmes d'intégration scolaire.

3. *Le nombre d'entités fédérées*

Une union se porte mieux si elle est formée de plusieurs membres⁴². On ne connaît d'ailleurs aucun cas d'union à deux qui ait résisté à l'épreuve du temps. Les unions dont l'un des membres représente à lui seul plus de 50% de la population et de la force productive du pays se caractérisent elles aussi par leur instabilité. Selon Jonathan Lemco⁴³, un minimum de dix membres est souhaitable pour mieux asseoir la stabilité d'une union. En effet, lorsque les membres sont nombreux, aucun ne paraît suffisamment fort à lui seul pour déséquilibrer le système. Les coalitions entre les membres varient selon les enjeux, les risques sont moindres qu'un groupe en vienne à se considérer comme systématiquement isolé et perdant. À l'inverse, dans une union à deux membres, les partenaires sont contraints à un face à face constant, où chacun exerce un veto sur l'autre. Le plus grand des partenaires accepte mal le veto du plus

petit, et ce dernier se sent continuellement à la merci du plus grand. Non seulement la cohabitation est-elle plus difficile dans une union politique à deux, mais la négociation de la rupture elle-même est facilitée par le nombre réduit de partenaires.

Dans une union rassemblant deux ou trois groupes linguistiques, il est préférable qu'aucun de ces groupes ne soit rassemblé dans un seul Etat fédéré. Lorsque chaque groupe linguistique est réparti en différents Etat fédérés, les coalitions au sein de l'union se font et se défont, au gré des enjeux, selon des lignes de partage qui ne sont pas forcément linguistiques. Les clivages de langue et de culture revêtent alors une importance beaucoup plus relative. Le mythe victimisant de la communauté linguistique isolée, discriminée, incomprise, prend difficilement racine dans un tel contexte.

Multiplier le nombre de membres en vue de consolider une union ne changera rien si les clivages culturels, économiques et sociaux se recourent et se ramènent à une dualité de toute façon. Ainsi, selon John Elster ⁴⁴, le fractionnement de la dualité tchécoslovaque en plusieurs Etats fédérés n'aurait sans doute pas suffi à stabiliser cette union car les intérêts économiques de la partie tchèque et de la partie slovaque étaient trop divergents au sortir du communisme.

Evidemment, les raisonnements qui précèdent valent surtout dans le cas d'une union décentralisée, dont les entités régionales sont fortes. Lorsque la décentralisation est poussée, que les entités fédérées élisent directement leurs parlements et disposent de leurs institutions propres — administrations, municipalités, écoles, universités, hôpitaux —, alors la tentation sécessionniste peut naître du sentiment que la pleine souveraineté paraît à portée de la main ⁴⁵. Dans un régime unitaire, la centralisation est une source de frustration pour les régions en mal d'autonomie, mais il existe des formules intermédiaires, telles la régionalisation ou la fédéralisation, par lesquelles on peut tenter de calmer les pulsions sécessionnistes. C'est là un thème sur lequel nous reviendrons dans la quatrième partie de cet essai.

La Suisse offre l'exemple d'une fédération décentralisée dont l'équilibre est facilité par le grand nombre de membres. Du strict point de vue démographique, le poids des germanophones est écrasant, eux qui représentent 73% des citoyens suisses comparativement à 20% de francophones, 5% d'italophones et de 1% de Romanches ⁴⁶. Mais avec ses trois langues officielles, ses quatre langues nationales, ses vingt-six cantons et demi-cantons, ses trois mille communes qui sont gorgées de responsabilités au point de former le palier municipal le plus puissant au monde, la fédération helvétique met en scène une pluralité d'acteurs, d'alliances et de combinaisons variant au gré des enjeux. On évite ainsi le face à face inégal entre la Suisse alémanique et le reste du pays, de sorte que la division linguistique n'est jamais devenue le clivage dominant de la vie politique et du système de partis ⁴⁷.

La situation belge met en scène la Flandre, qui représente 58% de la population, la Wallonie (32%), Bruxelles (10%) et une petite enclave germanophone. Sans Bruxelles, la Belgique reproduirait le modèle du duo instable décrit plus haut. La domination démographique — et, nous le verrons, économique — de la Flandre encourage cette dernière à faire cavalier seul, inquiète la Wallonie et a rendu populaire l'idée d'une autonomie toujours plus grande des deux Régions. La crainte de la Wallonie est que la Flandre profite de son poids majoritaire au Parlement pour orienter les politiques à son avantage ⁴⁸.

Lorsque la querelle linguistique a rendu intenable le régime unitaire, à la fin des années soixante, on aurait pu choisir de s'appuyer sur les neuf provinces qui existaient déjà dans la Constitution de 1831. On aurait pu fortifier ces provinces et en faire de véritables Etats fédérés, ce qui aurait peut-être rapproché la Belgique du modèle suisse, celui d'une fédération aux clivages variés, où les coalitions se font et se défont selon différents critères, tantôt la géographie, tantôt la base économique, tantôt l'axe rural-urbain, et non en suivant encore et toujours la ligne de partage linguistique.

La forme de fédération que la Belgique s'est plutôt donnée progressivement à partir des années soixante-dix accroît aussi le nombre d'acteurs importants mais sans affaiblir vraiment le clivage linguistique. On se retrouve avec le gouvernement fédéral, trois Régions — Flandre, Wallonie et Bruxelles — qui s'occupent surtout des affaires économiques, et trois Communautés — flamande, française et germanophone — responsables surtout des questions de langue et de culture. La Région flamande et la Communauté flamande ayant fusionné, la Flandre demeure un acteur unique, plus peuplé et plus fort économiquement que l'ensemble du pays, disposant maintenant des moyens d'affirmation qu'une fédération décentralisée confère à ses entités fédérées. Au sortir de toutes ces années de réforme, la Belgique est une union faite de peu de membres, autonomes et puissants, définis par le clivage linguistique, et dont l'un domine en puissance tous les autres réunis.

Après une telle forme de décentralisation, que certains n'hésiteraient pas à qualifier d'apartheid linguistique ⁴⁹, l'importance de Bruxelles comme zone tampon apparaît plus vitale que jamais pour l'unité belge. Ce n'est qu'en 1988 que les Flamands se sont entendus avec les francophones sur la forme régionale que pourrait prendre Bruxelles ⁵⁰. Ils craignaient que la minorité flamande de Bruxelles soit coupée de la Flandre et vouée à l'assimilation et avaient pour cela une préférence pour une fédération à deux partenaires. Il est heureux pour la Belgique que Bruxelles ait pu devenir une Région à part entière. C'est uniquement dans ses murs que les deux groupes linguistiques se côtoient vraiment, que le bilinguisme et l'appui au bilinguisme dans les sondages ont progressé, et que les intermariages sont en augmentation ⁵¹. Siège de la grande majorité des institutions politiques, culturelles et économiques, centre international, Bruxelles développe une identité qui lui est propre, le sentiment de former une Région et non plus seulement une capitale, par-delà les différences de langues.

Le Canada est une fédération décentralisée ⁵², faite de dix provinces et de deux territoires (bientôt trois). Sa province la plus peuplée — et la plus riche —, l'Ontario, représente 37% de la population et n'est donc pas en mesure d'imposer un monopole. *A priori* c'est là un équilibre qui devrait favoriser la stabilité de l'union. Mais le problème est l'isolement du Québec, seule entité francophone. Si d'autres provinces, telles le Nouveau-Brunswick et le Manitoba, étaient majoritairement francophones, il y a fort à parier que l'union canadienne serait devenue aussi solide que l'union suisse.

Dans ce jeu à dix, le Québec gagne souvent en s'alliant tantôt avec l'autre grande province industrielle du pays, l'Ontario, tantôt avec les provinces qui comme lui, sont moins riches que la moyenne nationale et demandent plus de redistribution régionale, tantôt avec les provinces de l'Ouest qui sont comme lui favorables au libre-échange économique international. Mais le Québec se sent seul concernant la langue, la culture, l'identité. Si une province plus riche que la moyenne nationale, ou peu industria-

lisée, était francophone, alors le Québec se trouverait à s'allier sur des enjeux économiques ou sociaux avec des provinces anglophones contre cette province francophone. Non seulement le sentiment d'isolement serait moindre, mais l'importance des questions de langue et de culture apparaîtrait dans sa relativité. On ne peut refaire l'histoire toutefois : l'isolement linguistique du Québec est le principal facteur d'instabilité de l'union canadienne.

Si la Belgique est aux prises avec une dualité assumée, où les pressions centrifuges viennent des deux partenaires, le Canada se débat avec une dualité revendiquée par le seul membre tenté par la sécession. Le nationalisme des Québécois francophones les a d'abord conduits à concevoir la dualité canadienne comme un pacte entre deux peuples fondateurs, les Canadiens français et les Canadiens anglais, puis comme un pacte entre le Québec et le Canada. Les autres provinces considèrent qu'un statut spécial accordé au Québec serait une atteinte à l'égalité des citoyens. En Belgique, il a fallu accorder aux deux partenaires exactement les mêmes pouvoirs — quitte à les laisser les aménager à leur guise — car les deux se voyaient comme des peuples. Au Canada, le nationalisme des Québécois francophones a fait naître chez eux ce besoin jaloux d'obtenir « quelque chose » que les autres provinces n'auraient pas, des pouvoirs, une reconnaissance, quelque chose qui témoignerait de l'acceptation par tous de la spécificité québécoise. Mais les autres provinces se sont cabrées dans un égalitarisme formel, et c'est pourquoi le Canada s'est embourbé dans une chicane constitutionnelle qui a tourné à l'obsession.

4. *La dimension militaire*

La nécessité de se défendre face à un ennemi extérieur peut être la raison essentielle pour créer ou maintenir une union. Mais ce n'est certainement plus le cas ni en Belgique ni au Canada. Encore avant la deuxième guerre mondiale, les forces armées belges et canadiennes visaient à protéger le territoire national ainsi que l'« Empire » dans le cas de la Belgique. La menace américaine a été l'une des principales raisons de la création même de la fédération canadienne⁵³. Aujourd'hui, les forces armées belges et canadiennes jouent certes un rôle international mais ne sont pas en mesure de défendre le territoire national dans le cas d'une attaque, d'ailleurs tout à fait invraisemblable, de leurs voisins. La question militaire n'est plus un obstacle à la scission et ne soulève que l'inconvénient budgétaire de créer deux armées là où il n'y en a qu'une.

La dimension militaire comprend aussi le recours possible à l'armée à des fins intérieures. En Belgique et au Canada, le conflit entre les deux groupes linguistiques a souvent été intense, mais presque toujours pacifique. On ne sait trop, cependant, comment une tentative de sécession pourrait tourner. Une démocratie peut difficilement retenir un groupe de citoyens contre son gré mais peut quand même être placée dans la nécessité de recourir à la force armée. La tentative de sécession peut être contestée de l'intérieur ou créer des troubles qui dépassent les capacités habituelles d'intervention policière. Le fait que le groupe sécessionniste soit ou non dominant dans l'armée conserve donc son importance en démocratie.

En Belgique, l'armée a longtemps été sous le contrôle d'officiers francophones. Ainsi, en 1964, 97% des généraux et 84% des officiers supérieurs étaient francopho-

nes. Les néerlandophones ont depuis haussé leur présence au point d'atteindre la parité en 1983⁵⁴. Contrairement à la Belgique, où l'équilibre prévaut maintenant, la situation est claire de ce point de vue au Canada : les Québécois, qui ne forment que 25% de la population, et qui ne sont guère sur-représentés dans l'armée canadienne, sont en situation de faiblesse militaire. L'importance de ce facteur est difficile à évaluer, mais il est certain que la donne serait différente si les Québécois avaient pour eux la force militaire. On le voit bien à propos de la délicate question des territoires. Les sécessionnistes québécois soutiennent que le territoire canadien est partageable mais pas celui du Québec et que si ce dernier quitte la fédération il le fera avec ses frontières actuelles. C'est là un point de vue contesté y compris au Québec, notamment par les Amérindiens. Si l'armée canadienne était sous domination québécoise, il est évident que les sécessionnistes auraient dans ce débat un avantage psychologique qui leur fait défaut actuellement.

La dimension militaire renvoie aussi à l'histoire. Les temps de guerre marquent la mémoire des groupes linguistiques d'un même pays. Ils peuvent symboliser l'unité, la grandeur et la solidarité, ou au contraire l'incapacité d'agir en commun. En Belgique comme au Canada, le souvenir des deux guerres mondiales et l'institution de l'armée représenteraient de plus grands symboles d'unité si l'union sacrée face à l'ennemi s'était réalisée facilement. Or les francophones canadiens se sont prononcés contre la conscription imposée par la majorité anglophone tandis que les francophones belges ont reproché à certains Flamands une collaboration avec l'occupant. Ce sont là des meurtrissures de l'histoire qui sont longues à effacer.

En somme, c'est l'union belge qui paraît la plus solide sur deux des quatre dimensions qui viennent d'être considérées, soit la géopolitique et la démographie. Le Canada n'a pas l'équivalent, sur le plan géopolitique, du verrou bruxellois : la sécession du Québec serait impossible si l'Île de Montréal était à 85% anglophone. Au lieu de la stabilité démolinguistique rassurante de la Belgique, le Canada présente un contexte où le déclin démographique des francophones et du Québec renforce le sentiment d'isolement et de précarité linguistique des francophones du Québec. Touchant le nombre de joueurs au sein de l'union, les deux pays jouent avec le feu et aucun n'a un avantage net sur l'autre. Le modèle belge reste dangereusement près du duel instable entre partenaires définis uniquement sur une base linguistique ; l'existence de dix provinces au Canada accroît le sentiment d'isolement de la seule province francophone. Enfin, sur le plan militaire, c'est l'unité canadienne qui a l'avantage, puisque le groupe linguistique qui pourrait devenir favorable à la sécession est en position de faiblesse. Au total, l'avantage va à l'union belge, surtout en raison de l'enclave bruxelloise.

3. Le clivage linguistique et le contexte économique

La dimension économique sera considérée sous quatre aspects. Le premier est la performance économique de l'union : elle conservera plus facilement l'allégeance de ses membres si elle apparaît comme une bonne affaire. Le second est l'équilibre entre les membres de l'union : un membre trop fort qui se sent exploité par ses partenaires plus faibles, aussi bien qu'un membre trop faible qui se sent discriminé, peuvent en venir à regarder la sortie de l'union comme une mesure économique rationnelle. Le

troisième élément à prendre en compte est l'utilité économique de l'union : si les membres en viennent à considérer que le commerce peut très bien s'opérer sans les institutions communes mises en place par l'union, leur union politique n'a plus de fondement économique. Le dernier élément a trait aux coûts immédiats de la sécession elle-même, en termes d'incertitudes et de chambardements.

1. *La performance économique de l'union*

L'ONU place régulièrement le Canada au premier rang du palmarès mondial pour le bien-être socio-économique de sa population. Le classement de 1995 (données de 1992) lui donne ce premier rang et fait apparaître la Belgique au douzième rang ⁵⁵. Un indicateur plus sûr toutefois est le pouvoir d'achat mesuré par le PIB réel par habitant. Le Canada et la Belgique apparaissent alors respectivement cinquième et neuvième parmi les vingt-cinq pays de l'OCDE ⁵⁶. Ainsi, les deux pays offrent parmi les plus hauts niveaux de vie au monde et se comparent avantageusement aux autres pays riches.

Toutefois, la situation économique enviable d'un pays au sein du club des riches ne lui garantit pas la satisfaction de ses citoyens. Ceux-ci ont plutôt tendance à comparer leur situation par rapport aux années antérieures. Or les Belges et les Canadiens vivent une période économique difficile, surtout sur le front de l'emploi. C'est là un sort qu'ils partagent avec à peu près tous les autres pays de l'OCDE. Ainsi, en 1994, le taux de chômage standardisé était de 9,7% en Belgique et de 10,3% au Canada, alors que la moyenne européenne se situait à 11,4% ⁵⁷. Mais que la performance de la Belgique et du Canada sur le front de l'emploi soit moins mauvaise que celle de pays comparables n'est pas forcément connu des populations et n'offre guère de réconfort aux chômeurs belges et canadiens. Lors du référendum québécois du 30 octobre 1995, on pouvait régulièrement entendre des citoyens déclarer qu'ils allaient voter pour la souveraineté du Québec parce que de toute façon « la situation ne peut pas être pire » et qu'ils n'avaient « plus rien à perdre ».

Là où la Belgique et le Canada figurent à la queue de la classe, c'est au chapitre de l'endettement public. Avec des dettes publiques brutes qui atteignent respectivement 140% et 95% du PIB nominal, la Belgique et le Canada se méritent les premier et quatrième pires endettements parmi 19 pays de l'OCDE ⁵⁸. Mis à mal sur le plan financier, les deux pays sont contraints de demander des sacrifices à leurs populations, sous forme de hausses d'impôts, de diminution de services et de compressions dans l'emploi public. Ces sacrifices éveillent des craintes qui peuvent servir la cause sécessionniste. Lors du référendum québécois du 30 octobre 1995, les leaders sécessionnistes ont attiré l'attention des électeurs sur les coupes budgétaires drastiques qui avaient cours au gouvernement fédéral et dans certains gouvernements provinciaux. Ils ont affirmé que la souveraineté était la façon de se prémunir contre ce « vent froid » en provenance du Canada anglais.

Ainsi, en Belgique comme au Canada, les partisans de l'union ne peuvent pas prendre pour acquis que leurs concitoyens vont considérer celle-ci comme une bonne affaire économique simplement parce qu'elle obtient des performances honorables en comparaison des autres pays riches. Un bilan comporte toujours des zones d'ombre qu'on pourra attribuer à l'existence même de l'union. Une thèse en vogue dans les

deux pays veut que le lourd endettement public soit le résultat des querelles coûteuses et paralysantes au sein de l'union. L'argument est qu'une nation solidaire, compacte, forme une entité économique plus efficace et rationnelle qu'une fédération hétérogène en proie à des conflits incessants. Ainsi, au Québec, les partis sécessionnistes affirment que la rivalité entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux a multiplié les chevauchements de compétence inutiles et coûteux ⁵⁹. Dans les deux pays, on prétend que les rivalités et les jalousies entre les régions obligent le gouvernement central à procéder à des dépenses irrationnelles dans l'espoir vain de restaurer la concorde ⁶⁰.

2. *L'équilibre économique entre les membres de l'union*

Après la santé de l'union, le deuxième aspect économique à prendre en compte est l'équilibre — réel ou perçu — entre ses membres. De ce point de vue, la situation est plus dangereuse en Belgique qu'au Canada. Dans le premier pays, c'est la Région la plus sécessionniste qui est aussi la plus riche : le PIB *per capita* de la Flandre a dépassé celui de la Wallonie dans les années soixante et le surpassait en 1988 par vingt points de pourcentage ⁶¹. De plus, les Flamands subventionnent partiellement les Wallons entre autres par l'entremise des transferts de sécurité sociale opérés par le gouvernement fédéral. De Flandre viennent des pressions pour que la sécurité sociale soit remise aux Communautés de façon à réduire considérablement le financement que les contribuables flamands accordent aux Wallons. Ces derniers s'opposent évidemment à un tel changement et certains partis ont fait valoir que l'idée même de la Belgique n'aurait plus de sens si les transferts de solidarité entre concitoyens de langues différentes devaient être supprimés. Il est possible que la menace de la rupture du pays convainque les Flamands de cesser leurs revendications. La possible régionalisation de la sécurité sociale est certainement la source de conflit qui, à court terme, met le plus en danger l'existence de la Belgique.

Au Canada, c'est le contraire : la province tentée par la sécession, le Québec, est moins riche que la moyenne nationale. Son produit intérieur brut provincial par habitant est inférieur à la moyenne canadienne d'environ neuf points de pourcentage (Statistique Canada 1994, 650). Le Québec représente 25% de la population canadienne mais génère 23% du PIB canadien. Bon an mal an, il contribue pour environ 21% des recettes du gouvernement fédéral et reçoit environ 23% des dépenses que le fédéral effectue dans le cadre de ses programmes. Cette plus-value fiscale équivaut à environ 2% de sa production provinciale brute. Le taux de chômage au Québec se tient au-dessus de la moyenne canadienne, d'environ un point et demi de pourcentage (Statistique Canada 1994, 653). L'économie québécoise a plus que sa part des industries protégées par des tarifs avantageux, telles l'industrie textile et la production laitière, et qui sont ainsi subventionnées par tous les consommateurs canadiens. Enfin, le Québec est la province la plus endettée et la plus taxée. La grande majorité des économistes conviennent que les Québécois auraient à subir une baisse de niveau de vie en cas de séparation, au moins à court terme ⁶².

La réplique des partis sécessionnistes tient en trois arguments. Premièrement, ils attirent l'attention sur les programmes fédéraux précis où le Québec reçoit moins que sa part. C'est le cas notamment des dépenses en recherche et développement qui sont

en bonne partie octroyées à la région de la capitale fédérale située principalement en Ontario. Deuxièmement, ils affirment que l'infériorité économique du Québec est la preuve que la province francophone est desservie dans l'ensemble canadien. Troisièmement, ils dénoncent les projections pessimistes quant aux coûts de la sécession comme un « discours de peur » et un manque de confiance dans la capacité économique des Québécois.

Ce qui sert bien les sécessionnistes est l'équilibre économique qui s'est établi au Québec même entre ses populations francophone et anglophone. Par l'effet combiné de la sécularisation des francophones catholiques, du renforcement des institutions provinciales où ils sont majoritaires, et de l'émigration d'une partie de la population anglophone la plus riche à la suite de l'élection du Parti québécois en 1976, l'écart de revenu entre les francophones et les anglophones du Québec s'est considérablement resserré lors des dernières décennies, tandis que les francophones ont accru leur contrôle sur la propriété des entreprises québécoises ⁶³. Les partisans de l'unité canadienne présentent cette avancée relative des francophones comme la preuve que le Canada leur est profitable ⁶⁴, mais il est certain que la plus grande visibilité économique des francophones a rendu plus crédible la perspective d'une indépendance sans coûts majeurs. La confiance dans la capacité d'un Québec indépendant de maintenir son niveau de vie est encore fragile, mais elle a nettement progressé parmi la population francophone lors des dernières décennies ⁶⁵ et est bien sûr corrélée avec l'appui à la souveraineté ⁶⁶.

La lecture qu'un groupe linguistique fait de sa situation économique relative par rapport à l'autre groupe est bien sûr influencée par l'histoire. Les griefs anciens ont la vie dure. La supériorité actuelle des Flamands en Belgique tend à leur inspirer un sentiment de revanche au souvenir de leur infériorité économique passée et encourage plusieurs à voir dans l'Etat belge l'incarnation d'un siècle de domination francophone ⁶⁷. Le même phénomène de grief ou de doléance historique détériore la perception que les Québécois francophones d'aujourd'hui se font de leur situation au Québec et au Canada ⁶⁸.

3. *L'utilité économique de l'union*

Après avoir traité de la santé économique de la Belgique et du Canada ainsi que de la force économique respective de leurs groupes linguistiques, il faut évaluer l'utilité économique de leurs institutions communes. En effet, une union a beau bien se porter et se montrer équitable pour tous ses membres, elle n'en est pas forcément utile et nécessaire pour autant. Ici, c'est la tendance à la globalisation de l'économie, à l'internationalisation des échanges, qui paraît menacer l'existence de la Belgique et du Canada. La mondialisation de l'économie peut faire naître l'impression que les gouvernements centraux sont devenus inutiles et encombrants et que les régions s'en tireraient mieux seules. C'est là une opinion qui ne se répand pas seulement en Belgique ou au Canada. On observe ailleurs en Europe, notamment en Grande-Bretagne, en Espagne et en Italie, la montée des régions qui jouent la carte européenne pour gagner plus d'autonomie face à leur capitale. Ainsi, l'internationalisation devient une nouvelle source de division au sein des Etats, certaines de leurs régions s'opposant aux transferts de responsabilités publiques à des organisations internationales anonymes,

alors que d'autres au contraire poussent en ce sens afin d'acquérir plus d'autonomie. L'économie mondiale semble annoncer le fractionnement du politique ⁶⁹.

Puisqu'avec la libéralisation économique les frontières ne sont plus un frein au commerce, on peut donc en ériger des nouvelles sans subir d'inconvénients. Au contraire, on a tout à gagner à miser sur une communauté économique plus compacte, plus ciblée, en mesure d'agir rapidement sans demander la permission à des gouvernements lointains et sans faire de compromis avec des régions qui n'ont pas les mêmes intérêts économiques ⁷⁰. Telle est la thèse de la globalisation-fragmentation.

Cette thèse est loin d'être inattaquable ⁷¹. En fait, les frontières ont malgré tout une grande importance, puisque les gouvernements conservent encore toutes sortes de possibilités quand vient le temps de consentir à leurs électeurs des protections contre les économies étrangères ⁷². La constitution des grands ensembles économiques génère le sentiment que l'avenir est aux unions et que c'est aller à contre-courant de l'histoire que de se diviser. De plus, les grands pays semblent les mieux placés pour négocier à leur avantage les accords internationaux. Enfin, le nouveau pays issu de la sécession risque d'avoir à négocier sa participation à ces ententes internationales dans un contexte d'instabilité qui ne lui sera pas favorable, ce qui peut l'obliger à infliger à son économie des ajustements rapides et brutaux. De ce point de vue, l'importance accrue des accords internationaux apparaît comme un obstacle additionnel sur la route de la sécession.

Dans le cas de la Belgique, il est indéniable que les institutions européennes renforcent les Régions et les Communautés, qui s'en servent pour suivre des politiques internationales autonomes par rapport au gouvernement fédéral. Il existe aussi un courant d'opinion parmi les francophones bruxellois favorable à ce que Bruxelles devienne la capitale de l'Europe, une cité Etat, ce qui laisserait la Wallonie et la Flandre libres de partir chacune de son côté ⁷³. Si l'idée germe, l'Europe aura fait sauter le verrou bruxellois, l'obstacle le plus solide à la partition de la Belgique. Mais entre-temps, la Communauté européenne joue plutôt un rôle bénéfique pour l'unité belge. En effet, par son pouvoir réglementaire de plus en plus affirmé, elle donne à la Belgique la structure hiérarchique que le gouvernement fédéral a de plus en plus de difficulté à imposer. Elle préserve la cohésion du système que la Belgique s'est donné, abaisse les risques de conflits entre le gouvernement fédéral et les Régions, et par cela aide à contenir le danger séparatiste. Aussi n'est-il pas étonnant que le gouvernement fédéral belge soit l'un des plus ardents promoteurs de la construction européenne ⁷⁴.

Les effets de la globalisation et de la libéralisation des marchés ont bien sûr été largement débattus lors du référendum sur la souveraineté du Québec en octobre 1995. Du côté sécessionniste, on a fait valoir que : l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) a pour effet d'accroître les échanges commerciaux entre le Québec et les Etats-Unis ; ces échanges représentent l'avenir du Québec ; le Québec souverain accéderait par la grande porte à cet Accord, d'autant que c'est lui qui l'a imposé à des provinces canadiennes-anglaises réticentes ; la libéralisation des échanges, garantie notamment par les règles du GATT et de son successeur, l'Organisation mondiale du commerce, assurerait à un Québec souverain l'accès libre au marché canadien ; dans ce contexte de libéralisation des échanges, quelques institutions communes légères, partitaires, appelées « partenariat », pourraient suffire à garantir aux

Québécois et aux Canadiens la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, ainsi qu'une union douanière, une monnaie commune et une citoyenneté commune ; le Canada acceptera cette forme moderne de partenariat, mutuellement avantageuse, inspirée du modèle européen ; il l'acceptera d'autant plus que le Québec négociera pour la première fois de peuple à peuple, d'égal à égal, et non plus à un contre dix.

Les opposants à la sécession du Québec ont répliqué point par point. Ils ont rappelé que : le Québec demeure, malgré tout, la province la plus dépendante du commerce inter-provincial canadien ; le Québec devrait négocier son adhésion à l'ALENA dans des conditions difficiles, avec un Congrès américain plus protectionniste que jamais ; le gouvernement du Québec, malgré sa rhétorique libre-échangiste, pratique un protectionnisme à grande échelle, se chiffrant à plusieurs milliards de dollars en contrats publics réservés à des entreprises québécoises ; l'ALENA et l'OMC tolèrent un tel protectionnisme de la part d'une province mais n'auront pas cette indulgence pour un pays, ce qui contraindra l'économie québécoise à un ajustement brutal ; le Canada ne verra l'intérêt ni n'aura l'envie de s'engager dans une structure paritaire qui accorderait à un partenaire trois fois plus petit que lui, plus endetté et plus faible économiquement, un droit de veto sur des pans entiers de sa politique économique ; un partenaire qui, de surcroît, viendrait de le briser en deux ; les institutions communes prévues par l'offre de partenariat seraient de toute façon beaucoup trop faibles pour maintenir une intégration économique canadienne actuellement garantie par un ensemble d'institutions fortes : la Constitution canadienne, la Banque du Canada, un système bancaire solide et l'action régulatrice d'un gouvernement fédéral qui courtise les électeurs de partout au pays ; sans l'appui de la Banque du Canada, et en l'absence d'institutions communes qui inspirent confiance aux agents économiques, le gouvernement du Québec perdra rapidement la capacité d'utiliser le dollar canadien ; il est exclu que sept millions de personnes massées à la frontière du Canada conservent sa citoyenneté et les droits qui y sont attachés sans plus lui verser un sou d'impôt.

Il est probable qu'au total, les phénomènes liés à la globalisation de l'économie ont favorisé l'appui à la souveraineté du Québec. Le sentiment que le Québec ne pourrait pas être tenu en marge d'une libéralisation qui s'étend à toute la planète, le pari que « quelque chose » allait être négocié de façon à préserver l'accès au marché américain et l'intégration économique Canada-Québec, voilà des considérations qui ont sans doute convaincu plusieurs électeurs de voter OUI lors du référendum d'octobre 1995.

4. Les coûts de transition

La perspective d'une sécession est certainement susceptible d'effrayer les marchés. On s'attend évidemment à une baisse du cours de la monnaie et à une hausse des taux d'intérêts. La sécession crée une profonde incertitude quant aux règles de fonctionnement de l'économie ⁷⁵. On ignore jusqu'où ira la partition et s'il faudra transiger avec deux pays, dix pays... On ne sait ni combien de monnaies seront en vigueur là où il n'y en avait qu'une, ni quelles seront les règles du commerce, ni s'il y aura de la violence, des déplacements de populations, des contestations de frontières, un boycott de produits en provenance de la région sécessionniste, ou de l'instabilité politique

prolongée. Voilà autant de raisons pour investir son argent ailleurs, au moins en attendant que les choses se précisent.

Se pose aussi le problème de la partition du secteur public. Le Canada, et maintenant la Belgique, sont des fédérations très décentralisées, ce qui simplifie les choses. Il reste quand même à se partager quantité de bureaux, de services et d'ambassades et à régler le sort de dizaines de milliers de fonctionnaires et de militaires. Au Québec, avant le référendum, le gouvernement du Québec s'est efforcé, en vain, de négocier avec les syndicats l'intégration de fonctionnaires fédéraux dans la fonction publique québécoise. Il voulait rassurer et prouver que cette intégration pouvait se faire sans trop de difficultés.

La sécession risque aussi de provoquer l'exode des populations qui n'appartiennent pas au groupe linguistique sécessionniste. Dans la région de Montréal, des estimations prévoient un exode de non-francophones après la sécession, d'environ 250 000 personnes, une perte nette qui mettrait à mal l'économie montréalaise, ferait baisser le PIB du Québec et le revenu *per capita* des Québécois ⁷⁶.

Les régions frontalières posent aussi un problème, car des unions économiques locales peuvent être brisées par l'érection de frontières internationales. Au Québec, la région de l'Outaouais en particulier a de quoi s'inquiéter, elle dont l'économie dépend beaucoup des emplois et des subventions du gouvernement fédéral, situé sur la frontière ontarienne. L'appui à la souveraineté du Québec est d'ailleurs faible dans l'Outaouais.

Il y a l'épineuse question du partage de la dette. L'effet paradoxal d'un endettement aussi lourd que celui du Canada et de la Belgique est peut-être d'aider ces pays à préserver leur unité. On ne sait trop, en effet, quel type de partition pourrait satisfaire les prêteurs ⁷⁷. La règle du partage entre les futurs Etats risque aussi de causer un débat acrimonieux, étant donné les sommes en jeu. Ainsi les experts du gouvernement du Québec soutiennent que le nouveau pays, bien que formant 25% de l'actuelle population canadienne, ne devra hériter que de 17% de la dette du gouvernement fédéral ; leur argument est qu'il faut aussi tenir compte du partage des actifs. Le consensus chez les experts du Canada anglais est tout autre. Ceux-ci estiment que la notion d'actif est très difficile à définir, qu'il n'y a aucune raison d'ailleurs de ne pas tenir compte des autres types de dépenses fédérales, et que, de toute façon, le Canada ne s'est pas endetté pour payer des actifs. Le Québec ayant davantage profité des dépenses financées par la dette que d'autres provinces, certains experts affirment qu'il devrait hériter de plus de 30%. Sans doute qu'après d'âpres négociations les deux parties s'entendraient pour fixer la part du Québec en fonction de son poids démographique (25%) ou économique (23%), mais de tels pourcentages alourdiraient considérablement le déficit du nouveau pays ⁷⁸.

Au Québec, les leaders sécessionnistes s'efforcent bien sûr de rassurer et soutiennent que tout le monde a intérêt à s'entendre rapidement pour lever l'incertitude. Ils affirment que c'est la fragilité de l'union canadienne actuelle qui crée une incertitude nuisible aux affaires. Il reste que les risques de la transition ont un effet dissuasif important sur les électeurs québécois. Selon un sondage administré à quelques jours du référendum, 57% des Québécois estimaient que la souveraineté aurait des consé-

quences économiques négatives à court terme ; à long terme, par contre, ils étaient une pluralité (48%) à prévoir des conséquences économiques positives ⁷⁹.

En somme, si l'union canadienne est plus menacée d'éclatement que l'union belge, ce n'est pas pour des raisons économiques. En fait, l'union belge est la plus fragile du point de vue économique et ce, pour une raison fort simple : les Flamands dominent l'économie belge alors que les Québécois sont économiquement plus faibles que la moyenne canadienne. Si les Québécois étaient aussi forts au Canada que les Flamands le sont en Belgique, si c'était eux qui subventionnaient le reste du Canada, s'ils étaient moins endettés que le reste du Canada, bref, s'ils étaient l'Ontario, alors l'union canadienne serait plus fragile que jamais. Les francophones du Québec seraient plus nombreux à vouloir se séparer du Canada, et même les non-francophones du Québec seraient moins réticents à appuyer la sécession.

4. Les stratégies de survie : endiguer ou contenter les nationalismes ?

L'union belge est la plus fragile sur le plan économique mais c'est l'union canadienne qui est la plus menacée, surtout en raison de sa géopolitique et de son évolution démologique. Cependant, les deux unions existent encore et leur éclatement est loin d'être inévitable. Le problème pour les responsables politiques qui veulent maintenir ces unions est de choisir les bonnes stratégies. Ce n'est pas une mince affaire.

Deux grandes stratégies contraires s'offrent à eux. La première est l'endiguement : il s'agit d'endiguer et de tarir les sources des nationalismes « divisifs » en encourageant les citoyens à se définir par ce qui les rassemble et non par ce qui les divise. La deuxième, au contraire, est le contentement : il s'agit de contenter les nationalistes à coup de concessions afin de leur démontrer qu'ils peuvent obtenir ce qu'ils veulent à l'intérieur de l'union.

Un pays bilingue ne sera pas organisé de la même façon selon que la stratégie qui y prévaut est celle de l'endiguement ou celle du contentement. Dans le premier cas, le bilinguisme est organisé sur la base des droits individuels et est promu dans l'ensemble du pays de façon à faire tomber les barrières entre les citoyens. Le pays est centralisé de façon à ce que les citoyens des deux langues développent l'habitude de travailler en commun plutôt que de se retrancher chacun chez soi. Les grands partis politiques, notamment, sont des instruments de rassemblement, ils courtisent les électeurs des deux groupes linguistiques et y font élire des représentants. Quant aux gouvernements locaux, il n'y a pas entre eux de différence de compétences ou de statut. Enfin, sur le plan symbolique, l'accent est mis sur les éléments qui forgent l'identité commune. Avec la stratégie du contentement, au contraire, on garantit à chaque groupe linguistique un environnement unilingue sur son territoire. Ce sont les gouvernements territoriaux unilingues qui exercent l'essentiel des compétences, ne laissant au gouvernement central bilingue que ce qui est essentiel au fonctionnement commun. Davantage que les langues, ce sont les groupes linguistiques eux-mêmes, ainsi que leurs gouvernements propres, qui sont reconnus dans la Constitution et à qui s'attachent les grands symboles identitaires.

Chacune de ces stratégies repose sur des postulats qui condamnent l'autre stratégie. Selon les tenants du contentement, on ne peut endiguer les sources du nationalisme identitaire car celles-ci sont trop profondes ; ceux qui veulent y faire barrage

vont être emportés par l'inondation. Les citoyens veulent que leur langue et leur culture soient mises en sécurité. Le bilinguisme purement symétrique des droits individuels ne répond aucunement à ce besoin de sécurité, il laisse libre cours à la concurrence des langues, aux querelles perpétuelles, et il oblige le groupe linguistique le plus faible à choisir entre l'assimilation et la sécession. Les groupes linguistiques veulent se gouverner eux-mêmes et exigent que leur identité collective soit reconnue : opposer une fin de non-recevoir à ces demandes légitimes ne peut qu'exacerber les nationalismes et mener le pays à la partition. Selon les tenants de l'endigement, par contre, les nationalistes identitaires ne peuvent être contents : il leur faut leur pays à eux. Plus on leur en donnera, plus ils en demanderont, jusqu'à l'ultime sécession. Chaque nouvelle concession leur permet de se retrancher toujours davantage sur leur territoire, de se définir par un « nous » toujours plus exclusif, de ne plus voir que de loin en loin l'autre groupe et de rejeter les institutions communes comme une menace à la nation, un corps étranger.

Les sécessionnistes renvoient dos à dos les partisans des deux stratégies : l'union ne peut endiguer le flot du nationalisme mais ne peut le contenter non plus, car un peuple normal doit avoir un pays à lui, d'où la nécessaire sécession. En pratique, les sécessionnistes recherchent souvent l'alliance avec les partisans du contentement afin de créer un front nationaliste qui fasse progresser leur cause. Les partisans de l'endigement tirent de ces alliances un argument en faveur de leur thèse à l'effet que le contentement fait le jeu du sécessionnisme. Mitoyenne, la stratégie du contentement est ainsi la cible d'un tir croisé, bien illustré par les deux citations suivantes, l'une de Pierre Trudeau, champion de l'unité canadienne, l'autre de Jacques Parizeau, chef sécessionniste :

« Chaque nouvelle rançon payée pour écarter la menace de scission encourage les maîtres chanteurs à renouveler la menace et à doubler la rançon » ⁸⁰.

« Quant au Québec, tout ce qu'on pourra lui offrir tombera forcément, tôt ou tard, en deçà de ce qu'il réclame, quelle que soit la générosité des propositions » ⁸¹.

Bien qu'opposés par leurs postulats, l'endigement et le contentement peuvent se combiner en pratique. On peut viser l'équilibre entre le bilinguisme individuel et la territorialité linguistique, les institutions centrales et les gouvernements locaux, la citoyenneté commune et la reconnaissance des identités distinctes. Mais il n'est pas assuré à l'avance que l'alliage des deux stratégies sera solide. Si la combinaison fonctionne, l'union parvient à préserver le goût d'une existence commune tout en rassurant les nationalistes. Dans le cas contraire, la valse-hésitation entre des stratégies contradictoires affaiblit l'union sans contenter les nationalismes, jusqu'à la dislocation.

Un Etat unitaire centralisé offre une grande marge de manœuvre constitutionnelle pour tenter de contenter les nationalismes, à travers la régionalisation puis la fédéralisation du pays. Mais une fois que la fédération est constituée, la stratégie du contentement devient plus difficile à poursuivre et l'endigement apparaît davantage comme une solution nécessaire à la préservation de l'union. C'est ainsi que s'explique la différence entre les stratégies suivies par la Belgique, pays unitaire qui s'est efforcé de contenter ses nationalismes en se métamorphosant en fédération, et le Canada, fédéra-

tion constituée qui a plutôt cherché à la fois à contenter et à endiguer le nationalisme québécois.

Après avoir pratiqué l'endiguement pendant très longtemps — le néerlandais ne devient langue officielle au niveau central qu'en 1898 — la Belgique est la démocratie qui s'est engagée le plus résolument dans la voie du contentement de ses nationalismes. L'unilinguisme territorial pour les écoles et les administrations a été adopté en 1932 mais c'est avec la loi de 1963 que la frontière linguistique est fixée définitivement de façon à procurer aux deux groupes une sécurité maximale. Touchant le fonctionnement de l'Etat, la réforme constitutionnelle de 1970 a d'abord misé sur une stratégie à mi-chemin entre l'endiguement et le contentement : le gouvernement central conservait l'ensemble des compétences importantes, mais il était structuré selon une ligne de partage de plus en plus linguistique. Par exemple, c'est en 1970 qu'on a garanti dans la Constitution la parité des francophones et des néerlandophones au Conseil des ministres — le Premier ministre étant exclu de l'équation —, que les députés ont été divisés en groupes linguistiques, et qu'on a convenu que plusieurs types de vote réclamaient la majorité simple ou qualifiée de chacun de ces groupes.

Mais cette stratégie mixte a fait long feu, le contentement des nationalismes devenant de plus en plus la seule visée des réformes. On a donc abandonné la centralisation. Un déplacement massif des pouvoirs vers les Régions a été opéré en quatre révisions constitutionnelles d'envergure, dans l'espoir de contenter les deux groupes linguistiques. La Flandre et la Wallonie sont devenues des régions administratives en 1970, mais la régionalisation n'a vraiment débuté qu'en 1980, la forme fédérale est apparue en 1988, puis a été consacrée en 1993. Mais c'est la classe politique élue au Parlement central qui a continué à gouverner les Régions pendant toutes ces années. En mai 1995, les gouvernements régionaux et des Communautés ont été élus directement par la population pour la première fois.

Cette évolution accélérée a transformé en trois décennies un pays unitaire très centralisé en une fédération décentralisée, encore que le gouvernement fédéral conserve un ferme contrôle sur les finances en accaparant environ 60% des dépenses des gouvernements. Le bilan pour l'unité belge est mitigé, comme le montre bien le système de partis : d'une part, tous les partis sont devenus soit francophones, soit néerlandophones, ce qui ne les dispose pas au compromis puisqu'aucun ne courtise plus les électeurs de l'autre groupe linguistique ; mais d'autre part, aucun parti dominant n'est sécessionniste, ni dans la Communauté française, ni en Flandre, malgré la force relative du Vlaams Blok.

Il semble que la Belgique en soit parvenue au stade où presque tout a été fait pour contenter les nationalismes linguistiques⁸². Il sera de plus en plus difficile de leur en donner davantage sans mettre à mort l'union fédérale. La stratégie du contentement a été poussée très loin et il convient sans doute maintenant d'injecter une dose d'endiguement aux pratiques et aux mentalités. Maintenant que les Régions et les Communautés élisent directement leurs parlements, les risques de conflits entre ces gouvernements et le gouvernement fédéral sont plus forts et peuvent stimuler le séparatisme. La Belgique est en danger si l'endiguement des nationalismes ne vient pas renforcer la solidarité belge.

Le Canada, lui, était déjà une fédération quand le séparatisme québécois est devenu une menace pour son unité. Le contexte offrait moins de marge de manœuvre à la stratégie du contentement. De même sur le front linguistique, le contexte canadien se prêtait moins bien que le belge à la stratégie qui vise à contenter les nationalismes en leur offrant une protection linguistique territoriale. La Belgique a pu établir un unilinguisme territorial rigoureux en Flandre et en Wallonie dans la mesure où il a été politiquement possible de détacher Bruxelles de la Flandre et d'en faire une région bilingue. Au Canada, le détachement de l'Île de Montréal du reste du Québec n'était pas envisageable. Pour appliquer la solution territoriale belge et rendre le Québec aussi unilingue que la Flandre ou la Wallonie, il aurait fallu que le gouvernement du Québec coupe les vivres aux écoles, aux universités et aux autres institutions anglophones de Montréal. Cette solution non plus n'était pas envisageable. Le contexte canadien suggérerait ainsi la recherche d'un équilibre entre l'endiguement et le contentement du nationalisme québécois.

Contrairement à la Belgique, le Canada a pris dès le départ, en 1867, la forme fédérative, mais il s'agissait d'une fédération d'abord conçue comme centralisée et qui n'accordait que peu de reconnaissance à sa dualité linguistique ⁸³. Depuis 1867, la stratégie du contentement s'est matérialisée par la décentralisation et la protection territoriale du français au Québec. Le Canada est devenu peu à peu une fédération décentralisée, dont la force des provinces n'a pas son équivalent dans les autres fédérations — si l'on excepte le cas encore incertain des toutes nouvelles Régions belges ⁸⁴. La décentralisation canadienne s'est opérée un peu par la force des choses, étant donné l'étendue du territoire et l'éloignement de la capitale, mais certainement aussi pour contenter le gouvernement du Québec qui s'est souvent porté à la défense de l'autonomie des provinces. La protection territoriale du français au Québec est devenue loi provinciale dans les années soixante-dix. Moins poussée qu'en Belgique, elle prévoit notamment que les écoles anglophones du primaire et du secondaire subventionnées par l'Etat ne peuvent accueillir des enfants dont les parents n'ont pas été eux-mêmes scolarisés dans cette langue au Canada.

La stratégie de l'endiguement a pris une forme plus explicite avec l'arrivée au pouvoir du libéral Pierre Elliott Trudeau, Premier ministre du Canada de 1968 à 1979, puis de 1980 à 1984. Dans le but de contrer le nationalisme québécois, le flamboyant Premier ministre s'est efforcé de promouvoir les grands symboles canadiens et l'identité canadienne. Il s'est opposé à toute reconnaissance d'un statut particulier pour le Québec et a tenté de freiner le mouvement de décentralisation. Sa stratégie a surtout consisté à faire du Canada un pays plus bilingue et plus ouvert au fait français, afin que les francophones s'y sentent davantage chez eux. Sa loi des langues officielles, adoptée en 1969, et sa loi constitutionnelle de 1982 ont renforcé le bilinguisme en reconnaissant aux citoyens le droit de communiquer avec le gouvernement fédéral dans l'une ou l'autre des deux langues officielles. Les mêmes garanties ont été étendues à la province du Nouveau-Brunswick. Les efforts de Pierre Trudeau ont favorisé une présence nettement accrue des francophones dans les institutions communes de la fédération ⁸⁵ et ont sans doute contribué à faire augmenter, bien que modestement, le taux de bilinguisme des Canadiens ⁸⁶.

C'est ainsi que dans un effort qui n'était certes pas concerté, le Canada a concilié l'endiguement (le bilinguisme officiel, l'égalité des provinces) et le contentement (la décentralisation, l'unilinguisme territorial). Cette évolution à deux volets a failli réussir. Au milieu des années quatre-vingt, on aurait pu croire à la marginalisation durable du séparatisme québécois, alors que l'appui à la souveraineté ne dépassait guère les 30%⁸⁷. C'est alors que tout s'est détraqué, et que les partisans du contentement et ceux de l'endiguement se sont livrés à une lutte désastreuse qui a procuré aux sécessionnistes une chance inespérée. En vue de contenter pour de bon les nationalistes québécois, le Premier ministre du Canada et le Premier ministre du Québec, MM. Brian Mulroney et Robert Bourassa, ont voulu obtenir un changement constitutionnel modeste, qui aurait accordé au Québec des protections supplémentaires, dont la reconnaissance de son caractère distinct. Mais les partisans de l'endiguement, avec à leur tête Pierre Trudeau, s'y sont opposés. L'échec de cette tentative de contentement a créé au Québec un énorme mécontentement, justement, une fièvre nationaliste qui a porté l'appui à la sécession à des sommets inégalés.

Depuis, le mouvement souverainiste québécois a vogué de victoire en victoire jusqu'au référendum d'octobre 1995, qu'il a presque remporté. Les défenseurs de l'unité canadienne sont écartelés entre le refus intransigeant de tout accommodement (l'endiguement) et la revendication d'une autonomie plus irréaliste et radicale que jamais (le contentement). Incapables de tenir un discours positif sur le Canada, ni de s'entendre sur une vision commune de la fédération, ils ont mené une campagne trop négative lors du référendum de 1995, centrée essentiellement sur les coûts économiques de la séparation.

Malgré tout, les Québécois restent attachés au Canada. Le Québec abrite le plus fort mouvement souverainiste de l'Occident et pourtant, même en pleine fièvre sécessionniste, neuf Québécois sur dix (90%) pensent que le Canada est le meilleur endroit au monde où l'on puisse vivre (sondage Maclean's-Decima, juin 1994) et 75% (71% parmi les francophones) considèrent qu'une part de leur identité est canadienne (sondage Léger-Léger 1995). Près de la moitié des Québécois ont appuyé le oui en 1995, mais beaucoup parmi eux voulaient par leur vote exercer une pression sur les autres Canadiens afin d'obtenir un nouvel aménagement à l'intérieur du Canada. Leur aspiration, telle que rapportée dans plusieurs sondages, était moins la sécession que le contentement de leur nationalisme à l'intérieur du Canada. Les leaders du oui ont d'ailleurs beaucoup insisté sur le thème du rapport de force entre le Québec et le Canada.

Tout cela indique que si les partisans de l'endiguement et du contentement pouvaient se rapprocher les uns des autres, les premiers accéder à certaines demandes nationalistes en termes de décentralisation et de reconnaissance, les autres rebâtir les ponts entre l'identité québécoise et l'identité canadienne, alors l'union canadienne pourrait être sauvée.

5. Conclusion

La Belgique et le Canada sont dans une situation comparable, malgré les différences de contexte. Si, des deux unions, la canadienne est la plus menacée, c'est principalement parce que Montréal est loin de compliquer autant que Bruxelles le partage du

territoire. Mais c'est aussi parce que les Régions belges n'ont acquis que tout récemment une autonomie comparable à celle des provinces canadiennes. Un Etat unitaire en difficulté regarde du côté du fédéralisme, tandis qu'une fédération en difficulté pose plus directement la séparation comme une issue possible.

Ce qui arrivera à l'une de ces deux unions aura des effets sur l'autre. La stratégie de contentement très poussée de la Belgique stimule l'appétit de certains nationalistes québécois⁸⁸ et laisse songeurs des défenseurs de l'unité canadienne qui croient au contraire qu'il faut endiguer les pulsions nationalistes des Québécois, les inviter à voir la vie en société autrement qu'à travers la seule grille nationaliste⁸⁹.

Le grand enseignement du référendum de 1995 au Québec est qu'une union n'est jamais aussi fragile que lorsque le seul argument de ceux qui la défendent tient aux coûts de la sécession elle-même. Le véritable rempart contre la sécession est fait des liens positifs qui se tissent en démocratie entre des populations qui partagent librement la même citoyenneté depuis des décennies et ont quelques raisons de contempler avec fierté leurs réalisations communes. Souvent, les régimes autoritaires ne font qu'apposer un couvercle sur les haines ethniques. Lorsque l'autorité disparaît, les conflits resurgissent comme s'ils n'avaient jamais cessé. Il semble à l'inverse qu'une démocratie ne puisse survivre au fil des décennies sans tisser des liens authentiques entre ses populations. Voilà les seuls liens qui peuvent sauver la Belgique et le Canada.

Notes

¹ Je remercie André Blais, Guy Bouthillier, Kathy Brock, Francis Delpérée Jean-Pierre Derriennic, Léon Dion, Liesbet Hooghe, Serge Jaumain, Louis Massicotte, Maurice Pinard, Brigitte Schroeder, Jean Tournon et Daniel Turp pour avoir très utilement commenté des versions antérieures de ce texte.

² Brendan O'LEARY, « The Macro-Political Regulation of Ethnic Conflict » dans Albert BRETON, dir., *Nationalism and Rationality*. London, Cambridge University Press, à paraître.

³ Harold D. NELSON *et al.*, *Area Handbook for Senegal*, 2^e édition. Washington D. C., Library of Congress, 1974, pp. 34-37 ; Robert W. OLSON, *The Ba'th and Syria, 1947 to 1982. The Evolution of Ideology, Party and State*. Princeton, The Kingston Press Inc., 1982, pp. 30-40. ; Nena VREELAND *et al.*, *Area Handbook for Malaysia*, 3^e éd. Washington, Library of Congress, 1977, pp. 74-75.

⁴ Stéphane DION, « Why Is Secession Difficult in Well-Established Democracies ? Lessons from Quebec », *British Journal of Political Science*, 26, 2, 1996, pp. 269-283.

⁵ Raymond LINDGREN, *Norway-Sweden : Union, Disunion and Integration*. New York, Praeger Publishers, 1951 ; Richard F. TOMASSON, *Iceland, The First New Society*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1980, p. 21.

⁶ Jean-Pierre DERRIENNIC, *Nationalisme et démocratie*, Montréal, Boréal, 1995, pp. 44-45 ; W. H. GREENLEAF, *The British Political Tradition, vol. 1 : The Rise of Collectivism*, London, Routledge, 1988, pp. 206-207.

⁷ Marc OSOUF, « Interminable divorce belge... ou un champ d'expériences pour l'Europe ? », *Relations internationales et stratégiques*, 13, 1994, pp. 186-197.

⁸ Francis DELPÉRÉE, « Le fédéralisme sauvera-t-il la nation belge ? » dans Jacques RUPNIK (dir.), *Le déclin des nations*, Paris, Seuil, 1995, pp. 123-137.

⁹ Marvin MIKESSELL, « The Myth of the Nation State », *The Journal of Geography*, 82, 1993, pp. 257-260.

¹⁰ Jean LAPONCE, *Languages and their Territories*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

¹¹ John EDWARDS, *Linguistic Minorities, Policies and Pluralism*, London, Academic Press, 1984 ; Joshua A. FISHMAN, *Language and Nationalism : Two Integrative Essays*, Rowley, Mass, Newbury House Publishers, 1973.

¹² Raymond BRETON, « The Production and Allocation of Symbolic Resources : An Analysis of Linguistic and Ethnocultural Fields in Canada », *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 21, 1984, p. 126.

¹³ Karl DEUTSCH, *et al.*, *Political Community in the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

¹⁴ Alexander B. MURPHY, « Linguistic Regionalism and the Social Construction of Space in Belgium », *International Journal of Sociology of Language*, 104, 1993, p. 54.

¹⁵ Stéphane DION, « Le nationalisme dans la convergence culturelle — Le Québec contemporain et le paradoxe de Tocqueville » dans Raymond HUDON et Réjean PELLETIER (dir.), *L'engagement intellectuel : mélanges en l'honneur de Léon Dion*, Québec, les Presses de l'Université Laval, 1991, pp. 291-338.

¹⁶ Robert GRENON, *Présence francophone dans la haute direction des entreprises employant entre 500 et 999 personnes au Québec en 1988*, Montréal, Office de la langue française, 1988 ; René CHAMPAGNE, *Evolution de la présence francophone parmi les hauts dirigeants des grandes entreprises québécoises entre 1976 et 1993*, Collection Langues et Sociétés, n° 35, Montréal, Office de la langue française, 1995.

¹⁷ Liesbet HOOGHE, « Belgium : From Regionalism to Federalism », *Regional Politics and Policy*, 3, 1993, pp. 44-68.

¹⁸ K. DEUTSCH, *op. cit.* ; Ernest GELLNER, *Nations and Nationalism*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

¹⁹ Daniele CONVERSI, « Language or Race ? The Choice of Core Values in the Development of Catalan and Basque Nationalisms », *Ethnic and Racial Studies*, 13, 1990, pp. 50-70.

²⁰ Edmund A. AUNGER, « Regional, National and Official Languages in Belgium », *International Journal of Sociology of Language*, 104, 1993, pp. 31-48.

²¹ A. MURPHY, *op. cit.*, p. 52.

²² Stéphane DION, « A la source de l'appui à l'indépendance : l'insécurité linguistique », dans André LAPIERRE, Patricia SMART et Pierre SAVARD (éd.), *Langues, cultures et valeurs au Canada à l'aube du xx^e siècle*, Ottawa, Conseil international d'études canadiennes, 1996, pp. 53-73.

²³ André-J. BÉLANGER, *L'apolitisme des idéologies québécoises*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1974 ; Léon DION, *Nationalismes et politique au Québec*, Montréal, Hurtubise HMH, 1975.

²⁴ Stéphane DION, « Explaining Quebec Nationalism » dans R. Kent WEAVER (dir.), *The Collapse of Canada ?*, Washington, Brookings Books, 1992, pp. 88-97.

²⁵ Maurice PINARD et Richard HAMILTON, « Motivational Dimensions in the Quebec Independence Movement : A Test of a New Model », *Research in Social Movements, Conflicts and Changes*, 9, 1986, pp. 225-80 ; André BLAIS et Elisabeth GIDENGIL, « The Quebec Referendum : Why Did Quebecers Say No », conférence présentée au *Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique*, Ottawa, 6-8 juin 1993 ; Richard NADEAU et Christopher J. FLEURY, « Gains linguistiques anticipés et appui à la souveraineté », *Revue canadienne de science politique*, 28, 1995, pp. 35-50.

²⁶ SOCIÉTÉ RADIO-CANADA, *Sondage référendum 1995, Tableaux synthèses*, Montréal, Direction de la recherche de la SRC, 2 octobre 1995.

²⁷ Anthony D. SMITH, *The Ethnic Origins of Nations*, New York, Basil Blackwell, 1986.

²⁸ Max NEMNI, « Au-delà de l'ethnie, où va le nationalisme québécois ? ». Préparé pour le Congrès de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, Ontario, 6-8 juin 1993.

²⁹ S. DION, « A la source de... »

³⁰ Paulette KURZER, « Rescue of the Nation-State ? European Integration and Domestic Institutions », manuscrit, Political Science Department, Université de l'Arizona, 1995.

³¹ Alan TOULIN, « Majority Back Aboriginal Referendum if Province Separates : Poll », *The Financial Post*, 28 juin 1994 ; SOCIÉTÉ RADIO-CANADA, *Sondage référendum 1995, Tableaux synthèses*, Montréal, Direction de la recherche de la SRC, février 1995.

³² Jean-François LISEE, *Le tricheur. Robert Bourassa et les Québécois 1990-1991*, Montréal, Boréal, 1994, p. 121.

³³ A. MURPHY, *op. cit.*, pp. 57-58.

³⁴ E. AUNGER, *op. cit.*, p. 44. Précisons toutefois que jusqu'à la Première Guerre mondiale et aux premiers effets de l'enseignement primaire obligatoire, les populations belges utilisent surtout des dialectes et n'accèdent pas nécessairement à la langue de culture.

³⁵ L. HOOGHE, « Belgium... », p. 50.

³⁶ A. MURPHY, *op. cit.*, p. 61.

³⁷ Brian HARRISON et Louise MARMEN, *Le Canada à l'étude. Les langues au Canada*, Scarborough, Statistique Canada et Prentice Hall inc., 1994, p. 15.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Marc TERMOTTE, *L'avenir démolinguistique au Québec et de ses régions*, Québec, Conseil de la langue française, 1994.

⁴⁰ B. HARRISON et L. MARMEN, *op. cit.*, pp. 81-84.

⁴¹ « Sondage SOM-La Presse-Droit de parole », *La Presse*, 29 septembre 1995, A10.

⁴² THOMAS M. FRANCK, *Why Federations Fail: An Inquiry into the Provisions for Successful Federation*, New York, New York University Press, 1968.

⁴³ Jonathan LEMCO, *Political Stability in Federal Governments*, New York, Praeger, 1991, p. 18.

⁴⁴ John ELTSTER, « Transition, Constitution-Making and Separation in Czechoslovakia », *Archives européennes de sociologie*, 36, 1995, pp. 105-134.

⁴⁵ J. LEMCO, *op. cit.*, pp. 71-90.

⁴⁶ Kenneth D. McRAE, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*, Waterloo, Wilfrid University Press, 1983, p. 50.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 111.

⁴⁸ L. HOOGHE, « Belgium... », p. 53.

⁴⁹ D. P. PATTANAYAK et S. M. BAYER, « Laponce's « The French Language in Canada: Tensions between Geography and Politics », A Rejoinder », *Political Geography Quarterly*, 6, 1987, pp. 261-263.

⁵⁰ L. HOOGHE, « Belgium... », p. 55.

⁵¹ A. MURPHY, *op. cit.*, p. 58.

⁵² Richard P. NATHAN, « Defining Modern Federalism » dans Richard P. NATHAN (dir.), *North America and Comparative Federalism, Essays for the 1990s*, Berkeley, University of California Press, 1992.

⁵³ Jacques-Yvan MORIN et José WOEHLING, *La Constitution du Canada et du Québec. Du régime français à nos jours. Tome Premier — Etudes*, Montréal, Thémis, 1994, p. 151.

⁵⁴ E. AUNGER, *op. cit.*, p. 43.

⁵⁵ ONU, Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris, Economica, 1995, p. 175.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ OCDE, *Organisation de coopération et de développement économiques, Perspectives économiques de l'OCDE*, 57, juin 1995, p. A24.

⁵⁸ *Ibidem*, p. A37.

⁵⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Guide de participation aux commissions sur l'avenir du Québec*, Québec, éditeur officiel, 1994, p. 19.

⁶⁰ Pour une discussion de ce débat en Belgique : Liesbet HOOGHE, « The Politics of Small States. Case Studies in Domestic Politics » dans Patrick DUNLEAVY et Jeffrey STANYER (dir.), *Contemporary Political Studies*, London, Political Studies Association of the United Kingdom, 1994, pp. 314-324. Pour le Canada voir Stéphane DION, « Les avantages du Québec fédéré », *Choix* (Montréal, Institut de recherches en politiques publiques), vol. 1(7), 1995, pp. 7-10.

⁶¹ L. HOOGHE, « Belgium... », p. 51.

⁶² Pour une revue des études voir Stéphane DION, « Les avantages... », pp. 10-14.

⁶³ François VAILLANCOURT, « Demolinguistic Trends and Canadian Institutions : An Economic Perspective », dans *Demolinguistic Trends and the Evolution of Canadian Institutions*, Ottawa, Commissaire aux langues officielles, 1989 ; D. M. SHAPIRO et M. STELCNER, « Earnings Disparities among Linguistic Groups in Quebec, 1970-1980 », *Canadian Public Policy*, 13, 1987, pp. 97-104 ; Ingrid PERITZ, « Allophones Suffer as English-French Wage Gap Closes », *The Gazette*, 20 septembre 1995, A1.

⁶⁴ André RAYNAUD, *Les enjeux économiques de la souveraineté : Mémoire soumis au C.P.Q.*, Montréal, Conseil du Patronat, 1990.

⁶⁵ Maurice PINARD, « The Quebec Independence Movement : A Dramatic Reemergence », *Working Papers in Social Behaviour*, (Montréal, Département de sociologie, Université McGill), n° 92-06, 1992, p. 28.

⁶⁶ A. BLAIS et E. GIDENGIL, *op. cit.* ; André BLAIS et Richard NADEAU, « To Be or not to Be Sovereignist : Quebecers' Perennial Dilemma », *Canadian Public Policy*, 28, 1992, pp. 89-103.

⁶⁷ YVES LEJEUNE, « Le fédéralisme en Belgique » dans F. LESLIE SEIDLE (dir.), *A la recherche d'un nouveau contrat politique pour le Canada*, Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, 1994, p. 182.

⁶⁸ M. PINARD et R. HAMILTON, *op. cit.*

⁶⁹ James G. KELLAS, *The Politics of Nationalism and Ethnicity*, New York, St-Martin Press, 1991, p. 154 ; Roger LEVY, *Scottish Nationalism at the Crossroads*, Edimbourg, Scottish Academic Press, 1990 ; Thomas D. LANCATER et Michael LEWIS-BECK, « Regional Vote Support : The Spanish Case », *International Studies Quarterly*, 33, 1989, pp. 29-44 ; Kenichi OHMAE, « The Rise of the Region State », *Foreign Affairs*, printemps 1993, pp. 78-87.

⁷⁰ Pierre-Paul PROULX, « L'évolution de l'espace économique dans un monde de nationalismes et d'interdépendance, et les relations Québec-Canada », dans COMMISSION SUR L'AVENIR DU QUÉBEC, *Les avis des spécialistes*, document de travail n° 4, 1991, pp. 867-902.

⁷¹ Stéphane DION, « International Integration and National Fragmentation : Assessing the Paradox », dans Guy LAFOREST et Douglas BROWN (dir.), *Integration and Fragmentation : The Paradox of the Late Twentieth Century*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Reflections Paper n° 12, 1994, pp. 115-122.

⁷² John MCCALLUM, « National Borders Matter : Canada-US Regional Trade Patterns », *American Economic Review*, 1993 ; Armand DE MESTRAL, « La structure de l'association économique Québec-Canada », *Choix* (Montréal, Institut de recherches en politiques publiques), vol. 1(6), 1995, pp. 4-20 ; Daniel SCHWANEN, « Séparation et réconciliation : les relations commerciales qui suivraient la souveraineté du Québec », *Commentaires*, Toronto, Institut C. D. Howe, n° 69, 1995.

⁷³ P. KURZER, *op. cit.*

⁷⁴ L. HOOGHE, « The Politics... », p. 323.

⁷⁵ Robert A. YOUNG, *The Secession of Quebec and the Future of Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1995, p. 190 ; Alan FREEMAN et Patrick GRADY, *Dividing the House : Planning for a Canada without Quebec*, Toronto, HarperCollins, 1995, p. 221.

⁷⁶ Stéphane DION et François VAILLANCOURT, « Le choix référendaire résumé en douze propositions fondamentales », *La Presse*, 14 octobre 1995, p. B3 ; R. YOUNG, *op. cit.*, p. 216 ; A. FREEMAN et P. GRADY, *op. cit.*, p. 231 ; Marcel CÔTÉ, *Le rêve de la terre promise : les coûts de l'indépendance*, Montréal, Stanké, 1995, p. 74.

⁷⁷ Reuven BRENNER, « La monnaie d'un Québec souverain », *Choix* (Montréal, Institut de recherches en politiques publiques), vol. 1(8), 1995, pp. 2-19.

⁷⁸ Serge COULOMBE, « Les incidences de la séparation sur le budget québécois : où s'arrête la réalité, où commence la fiction », *Administration publique du Canada*, 38, 1995, pp. 432-452.

⁷⁹ *Sondage Léger-Léger*. Réalisé sous la direction scientifique d'André BLAIS, Pierre MARTIN et Richard NADEAU, du 23 au 26 octobre 1995.

⁸⁰ Pierre Elliott TRUDEAU, « De la pauvreté de la pensée nationaliste au Québec », *L'Actualité*, 1^{er} octobre 1992, p. vii.

⁸¹ Jacques PARIZEAU, « Décentralisation-Balkanisation », reproduit dans René LÉVESQUE, *Option Québec*, Montréal, éditions de l'Homme, 1968, p. 111.

⁸² L. HOOGHE, « The Politics... », p. 320.

⁸³ J.-Y. MORIN et J. WOEHRLING, *op. cit.*, pp. 153-164.

⁸⁴ S. DION, « Les avantages... », pp. 16-20.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 15.

⁸⁶ Statistique Canada, *Annuaire du Canada*, Ottawa, Ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, 1993, p. 129 ; B. HARRISON et L. MARMEN, *op. cit.*, p. 43.

⁸⁷ Edouard CLOUTIER, Jean H. GUAY et Daniel LATOUCHE, *Le virage. L'évolution de l'opinion publique au Québec depuis 1960*, Montréal, Québec/Amérique, 1992, p. 60.

⁸⁸ Guy LAFOREST, « Esprit de géométrie et esprit de finesse », *Le Devoir*, 24 février 1995, p. A10 ; Daniel LATOUCHE, *Plaidoyer pour le Québec*, Montréal, Boréal, 1995 ; Réjean PELLETER, « Un fédéralisme de tutelle », *Le Devoir*, 27 mars 1995, p. A7 ; Michel SEYMOUR, « La fédération décentralisée », *Le Devoir*, 27 mars 1995, p. A7.

⁸⁹ J.-P. DERRIENNIC, *op. cit.*, pp. 131-132.

L'évolution des identités politiques territoriales en Belgique durant la période 1975-1995

Lieven DE WINTER et André-Paul FROGNIER

1. La mesure hiérarchique des sentiments d'appartenance

Pour mesurer les sentiments d'appartenance, nous disposons en Belgique de plusieurs applications d'une mesure hiérarchique qui consiste à demander d'ordonner ses sentiments d'appartenance entre plusieurs niveaux de pouvoir. Cette stratégie de recherche se retrouve dans une série des sondages durant la période 1975-1995 :

1. dans une des premières enquêtes scientifiques sur l'électeur belge (l'enquête « Analyse Globale de l'Opinion Publique (AGLOP)-Gloaal Onderzoek Publiek Opinie (GLOPO) réalisée en 1975 en collaboration entre plusieurs universités flamandes et francophones) ;
2. dans un panel réalisé conjointement de 1979 à 1982 par l'Université libre de Bruxelles et l'Université catholique de Louvain, complété en 1984 et 1986 par une enquête sur un nouvel échantillon mais avec des questions communes ;
3. dans une enquête post-électorale en 1992 réalisée en collaboration par le Point d'Appui Opinion Publique et Politique (PIOP-UCL) et l'Interuniversitair Steunpunt Publieke Opinie (ISPO-KUL) ;
4. enfin, dans une enquête post-électorale effectuée en Flandre en 1995, par l'ISPO sur l'image du gouvernement flamand et la connaissance des institutions du nouvel Etat fédéral.

Dans le panel ainsi que dans les enquêtes de 1984, 1986 et 1992, la question était, avec quelques variantes, la suivante : « A quel groupe estimez-vous appartenir avant tout ? A l'ensemble des Belges, à la Communauté de langue française, à la Communauté de langue néerlandaise, à la Communauté de langue allemande, à la Région flamande, à la Région wallonne, à la Région bruxelloise, à votre province, à votre ville (ou votre commune) ? » En 1975, l'*item* « Belgique » remplaçait l'« ensemble des Belges » et l'appartenance locale était mesurée par plusieurs items. Pour le lecteur qui ne connaît pas les subtilités des niveaux d'appartenance en Belgique, rappelons que la Belgique est divisée par une sorte de fédéralisme *sui generis* en « Communautés » (flamande, française et allemande), compétentes pour les matières culturelles et liées aux personnes, et en « Régions » (Flandre, Wallonie et Bruxelles), pour les matières socio-économiques essen-

tiellement. En Flandre, ces deux niveaux ont fusionné, mais ils sont restés séparés du côté francophone, ce qui a impliqué le maintien d'une Région bruxelloise bilingue.

Cette manière d'étudier l'appartenance n'est pas la seule possible. On trouve en Belgique des enquêtes qui utilisent un questionnement par fréquence et intensité de l'appartenance à plusieurs niveaux. Le CLEO, de l'Université de Liège, pose les questions suivantes : « Est-ce qu'il vous arrive de vous sentir (wallon, belge, etc...) ? Jamais... tout le temps ? Quand vous vous sentez (wallon, belge, etc.....), est-ce un sentiment faible, moyen, fort » ¹. Ces stratégies donnent des résultats différents. La stratégie hiérarchique donne en général dans le cas wallon — où l'on peut comparer les deux méthodologies — une prééminence nette de l'appartenance à la Belgique sur l'appartenance sous-nationale (en l'occurrence surtout à la Région wallonne ou à la Communauté française de Belgique). La deuxième approche égalise plus les appartenances. Elle n'a cependant pas fait l'objet d'applications répétées dans le temps en ce qui concerne la Belgique et on ne peut sur cette base établir de comparaisons significatives dans le temps. Sur cette question méthodologique, on peut consulter l'analyse de Frognier ².

2. Analyse synchronique de l'appartenance

Si on analyse le sentiment d'appartenance dans une perspective synchronique, c'est-à-dire si l'on fait la moyenne des sept sondages de la période 1975-1992, on peut constater qu'en Wallonie et chez les Francophones de Bruxelles, on trouve une majorité absolue de citoyens dont l'appartenance se rapporte à l'ensemble des Belges (55% en Wallonie comme score moyen des sept sondages, 61% à Bruxelles) ³.

Par contre, les Flamands ont d'abord une identité flamande. En effet, en Flandre, une majorité relative de 39% s'identifie davantage à la Communauté et à la Région flamande, tandis que 36% s'identifie plutôt à l'ensemble des Belges. Vu la fusion de la Communauté et de la Région, ces deux niveaux ont également été fusionnés dans la présentation de nos résultats.

Quant aux sentiments d'appartenance communautaire et régionale des Wallons et des Bruxellois francophones, on peut constater :

- qu'en Wallonie, seuls 17% de Wallons s'identifient à la Région wallonne et 13% à la Communauté française ;
- qu'à Bruxelles, le nombre de citoyens qui s'identifient à la Communauté française est un peu plus élevé (17%), tandis que le nombre de ceux qui s'identifient davantage à la Région de Bruxelles Capitale est un peu plus faible (15%).

Tableau 1
Moyenne des sentiments d'appartenance (1979-1992)

WALLONIE	1975	1979	1980	1981	1982	1986	1992	1975-1992	
ensemble belges	27,01	54,33	59,4	61,25	57,4	57,63	69,01	55,15	
comm. française	3,63	15,7	16,17	17	15,64	10,65	11,36	12,88	
région wallonne	22,08	18,44	17,4	15	17,69	15,74	12,19	16,93	
province	3,89	1,98	0,7	1	1,44	2,18	0	1,6	
ville-commune	43,88	9,44	6,32	5,75	7,82	11,86	7,44	13,22	
FLANDRE	1975	1979	1980	1981	1982	1986	1992	1975-1992	1995
ensemble belges	19,36	34,35	40,12	37,26	34,81	43,89	43,09	36,13	38,7
comm. flamande	17,24	44,99	44,44	47,36	48,52	32,57	40,53	39,38	24,2
province	1,86	1,94	1,85	2,16	2,22	3,17	3,07	2,32	2,9
ville-commune	61,54	18,71	13,58	13,22	14,44	20,36	13,31	22,17	34,2
BRUXELLES	1975	1979	1980	1981	1982	1986	1992	1975-1992	
ensemble belges	47,67	60,31	58,82	66,07	62,87	64,1	68,31	61,16	
comm. française	16,86	18,25	25,13	16,66	14,97	15,6	12,32	17,11	
région bruxelloise	12,5	19,04	13,37	16,07	14,17	15,3	13,58	14,86	
province	0	0	0	0	0,59	0	0,35	0,13	
ville-commune	22,96	2,38	2,67	1,19	5,39	5,1	5,63	6,47	

Comment expliquer ces différences remarquables qui ont conduit certains à parler du « divorce belge »⁴ ? Ils reflètent, en fait, une situation historique qui laisse des traces aujourd'hui encore : l'Etat belge a été, essentiellement, constitué par des Francophones et le français y fut longtemps la langue officielle. Les Flamands ont dû lutter pour obtenir leur autonomie culturelle.

Le paradoxe de la situation, c'est que l'état actuel des sentiments d'appartenance ne paraît pas refléter chez les Francophones leur perte notable d'influence dans un Etat qu'ils ne contrôlent plus comme précédemment : la conscience collective des Francophones se sent toujours proche d'un Etat qu'ils ont créé et contrôlé.

L'accroissement du poids des Flamands dans ce même Etat ne paraît pas, lui non plus, réellement influencer ces derniers dans un sens positif. Le sentiment d'appartenance communautaire ou régionale a, pour les Flamands, une signification culturelle liée à un vieux sentiment de discrimination d'une majorité que n'a pu combler une suprématie croissante sur le plan numérique et sur le plan économique. Les Flamands ont dû lutter pour conquérir leur autonomie culturelle mais cette conquête n'est pas encore intégrée dans leur conscience collective.

L'imprégnation dans les consciences des phénomènes historiques est certainement d'une profondeur telle qu'elle nécessite beaucoup de temps pour s'adapter aux changements de la réalité. Ces observations posent en réalité tout le problème du décalage entre le contrôle du pouvoir d'Etat et la conscience collective : de plus en plus de leviers de commande sont entre les mains des Flamands mais ces derniers ne se

sentent pas chez eux dans cet Etat, tandis que les Francophones s'identifient toujours à un Etat qu'ils ont longtemps dominé mais dont les leviers de commande leur ont échappé.

Une analyse comparée de ces résultats avec la Suisse permet, en outre, de rejeter toute tentative d'explication qui se baserait sur des stéréotypes culturels comme celui qui accolerait à des « germains » un sens de l'intégration dans la Communauté qui donnerait la priorité aux « liens du sang ». En Suisse, les caractéristiques qui sont celles des Francophones en Belgique sont partagées par les... Alémaniques, tandis que les Romains et les Italiens ressembleraient aux Flamands de Belgique ⁵. Le facteur explicatif de l'attachement à la « communauté politique » au sens d'Easton, c'est-à-dire à la Communauté définie par l'Etat, dépend du degré de dominance dans cet Etat : les plus dominants sont les plus attachés. Ce que l'exemple belge met en exergue, c'est la prégnance de la trace historique de cet attachement.

Enfin, en ce qui concerne les sentiments d'appartenance sous-régionale et sous-communautaire, nous pouvons constater que la ville ou la commune représente un objet d'identification relativement important en Flandre (21%). Il est nettement moins important en Wallonie (12%) et insignifiant à Bruxelles (5%). Peut-être cette faiblesse de l'identification nationale en Flandre est-elle due à d'autres identifications possédant une origine qui se situerait à l'époque de la « splendeur » des villes flamandes, bien avant la création de l'Etat belge.

Cet esprit de clocher n'est cependant pas un élément exclusivement flamand ; il appartient aussi à la culture politique belge. L'Eurobaromètre de 1992 confirme que la Belgique est le seul pays européen où l'attachement au village dépasse l'attachement au niveau national et régional ⁶ ! D'autre part, l'enquête réalisée par Kerkhofs, Dobbelaere, Voyé et Bawin-Legros, en 1990-1991, confirme qu'en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles, une majorité relative des citoyens s'identifient davantage à leur commune ou ville qu'à toute autre entité géographique (respectivement 48%, 43% et 36%) ⁷. Ainsi, l'hypothèse de l'esprit de clocher « belge » est-elle clairement confirmée.

Enfin, notons également que dans aucune Région la province ne constitue un objet d'identification significatif, ce qui enlève beaucoup de pertinence aux thèses fédéralistes d'inspiration provincialiste qu'on trouve surtout parmi les élites politiques de la province du Luxembourg et du Limbourg.

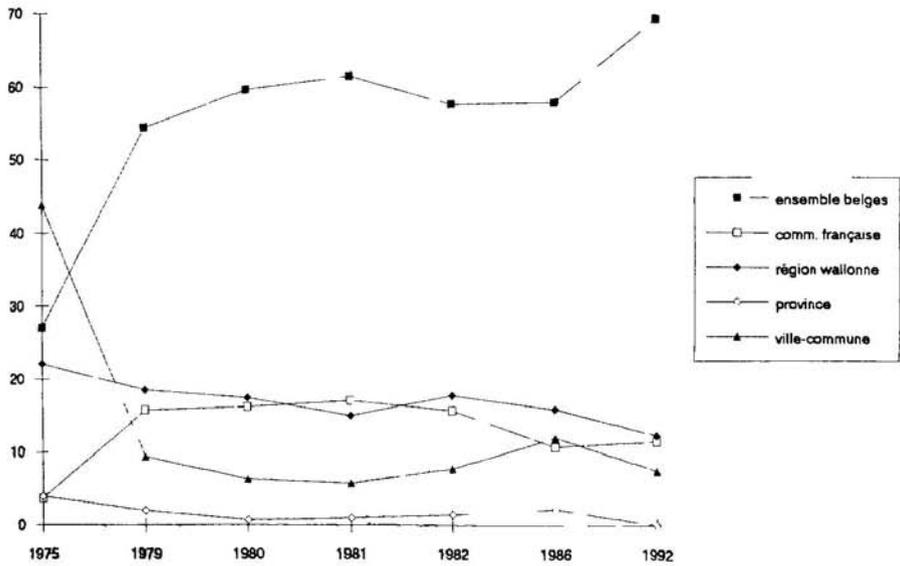
3. Analyse diachronique de l'appartenance

Ces différents sentiments d'appartenance qui sont issus de notre analyse synchrone varient avec le temps. Les caractéristiques des différents niveaux institutionnels d'appartenance ont été fortement modifiées par les réformes successives de l'État ; les sentiments d'appartenance ont évolué aussi, mais pas nécessairement dans le même sens que les institutions, bien au contraire.

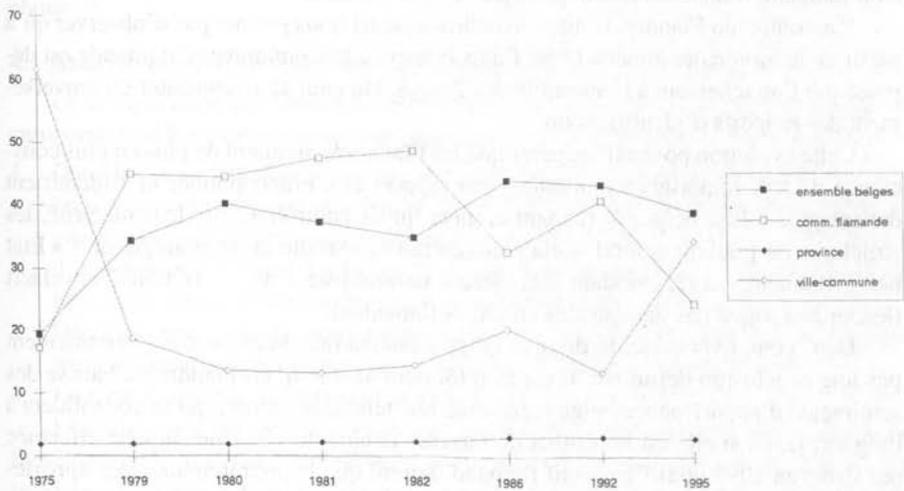
En ce qui concerne l'évolution des sentiments d'appartenance des Wallons, constatons que le nombre de ceux qui s'identifient à l'ensemble des Belges a progressé, surtout entre 1986 et 1992. Lors du dernier sondage de 1992, près de sept Wallons sur dix s'identifient davantage à l'ensemble des Belges (69%). D'autre part, l'attachement à la Région wallonne ou à la Communauté française connaît un certain déclin de 1982 à 1992 ⁸.

Graphes 1 à 3
Evolution des sentiments d'appartenance (1975-1992)

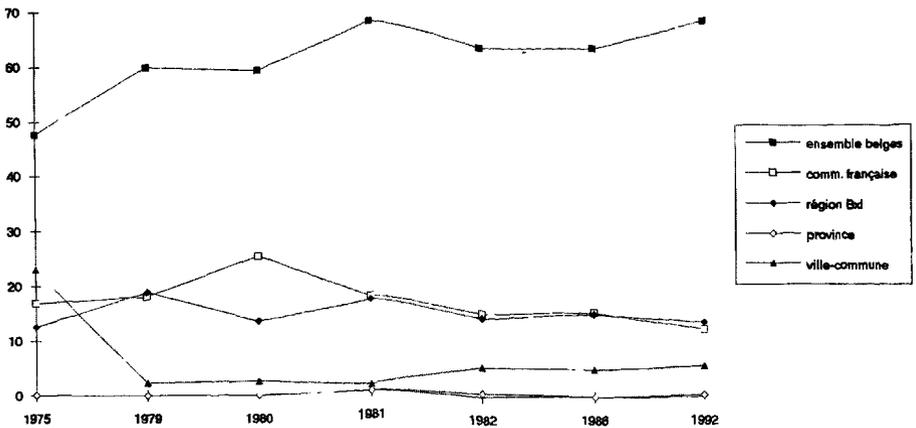
Sentiments d'appartenance wallons



Sentiments d'appartenance flamands



Sentiments d'appartenance bruxellois



Pour Bruxelles francophone, constatons une plus grande stabilité de l'identification à l'ensemble des Belges, mais avec une légère tendance à la hausse et un déclin graduel, quoique faible, de l'identification à la Communauté française depuis 1980 (où elle était à son maximum). L'identification à la Région est la plus élevée en 1979 ; elle reste assez stable par la suite malgré le nouveau statut institutionnel accordé à Bruxelles lors de la réforme d'Etat de 1988.

En général, les analyses diachroniques des sentiments d'appartenance en Wallonie et à Bruxelles confirment l'image de l'analyse synchronique, c'est-à-dire d'une large prédominance de l'identification belge et le faible score de la Région et de la Communauté française en tant qu'objets d'identification.

Par contre, en Flandre, l'image synchronique ne nous permet pas d'observer qu'à partir de la moitié des années 1980, l'attachement à la Communauté flamande est dépassé par l'attachement à l'ensemble des Belges. On peut alors constater un renversement des rapports d'identification.

Cette évolution pourrait suggérer que les Flamands prennent de plus en plus conscience de leur importance numérique par rapport aux Francophones et s'identifient davantage à l'Etat belge, se rendant compte qu'ils contrôlent, par leur majorité, les structures du pouvoir central. Cela consacrerait la réussite de la stratégie de l'« Etat belgo-flamand » correspondant à la thèse « minimaliste » de Frans Van Cauwelaert (leader historique des démocrates-chrétiens flamands).

Dans cette hypothèse, le divorce belge s'atténuerait. Mais ce n'est certainement pas une conclusion définitive. Il est trop tôt pour savoir si, en Flandre, la hausse des sentiments d'appartenance belge représente une tendance lourde, qui se consolidera à long terme, ou si elle est le résultat de facteurs conjoncturels. Une enquête effectuée par l'ISPO en 1995 pour l'Exécutif flamand montre que la prédominance des appartenances belges perdure : 39% se considèrent en premier lieu comme Belges alors que

22% se considèrent d'abord comme Flamands ! Cet écart entre « belgicains » et « flamingants » est plus grand qu'en 1986 et 1992 ⁹!

La signification de l'appartenance flamande permet de mieux se rendre compte des rapports entre les niveaux d'appartenance belges et flamands. Dans la recherche précitée de l'ISPO sur les attitudes des Flamands à l'égard du gouvernement flamand, nous trouvons une analyse de la signification du mot « Vlaanderen » (Flandre) pour les Flamands. On constate qu'une majorité situe clairement la Flandre comme une partie de la Belgique : pour 37%, la Flandre est la partie néerlandophone de la Belgique ; pour 24%, elle est une partie de la Belgique sans autre précision. Ainsi, six Flamands sur dix font référence explicite à la Belgique dans leur définition de la Flandre. Un Flamand sur trois, seulement, la définit sans référence à la Belgique : 21% parlent « du peuple auquel ils appartiennent », et 12% se réfèrent aux « gens qui parlent la même langue ». Le haut degré d'appartenance de ces Flamands à leur entité politique ne constitue donc pas un rejet du niveau d'identification relatif à la Belgique.

Par ailleurs, le sentiment de proximité communautaire donne des résultats assez contradictoires dans l'enquête PPOP-ISPO de 1992. Les Flamands se sentent assez nettement plus proches d'autres Flamands que d'autres Belges (66% contre 21%), alors que pour les Wallons l'écart est bien moindre (45% contre 40%). Mais les Flamands ont moins que les Wallons la conscience de différences de mentalité et de style de vie entre Flamands et Wallons (39,5% ont le sentiment de différences majeures contre 52%). Entre 1979 et 1982, les Flamands avaient déjà un sentiment d'« *in-group* » plus fort, mais l'évolution tendait à indiquer que les Flamands percevaient davantage que les Francophones des différences de mentalité (60% contre 56% en 1982).

Rappelons que ces données reposent sur un questionnement hiérarchique. L'interrogation sur la base des questions de fréquence et d'intensité qui a été pratiquée sur les seuls Wallons donne des résultats différents : même si les Wallons se sentent plus fréquemment belges que francophones ou wallons, beaucoup de Wallons marquent avec la même intensité leur appartenance aux niveaux belge, wallon ou francophone ¹⁰.

4. Analyse comparative des niveaux d'appartenance et de leurs effets

La comparaison des scores d'attachement des Belges avec ceux des autres pays européens révèle un niveau assez bas pour l'attachement tant régional que national ¹¹.

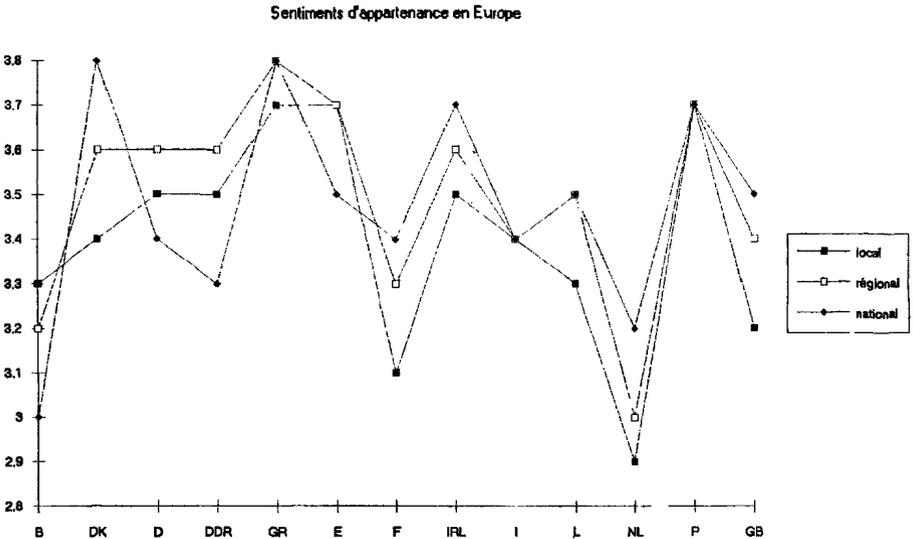
1. Dans les pays fédéraux, ceux qui sont plus attachés à la Région sont plus nombreux que ceux qui sont attachés au pays. C'est le cas en Belgique et en Allemagne mais on rencontre aussi ce phénomène en Espagne ¹². D'autre part, le degré d'attachement régional des Belges n'est pas très élevé en termes absolus : il est au niveau de celui des pays unitaires comme les Pays-Bas et la France.
2. Dans les deux pays les plus multiculturels, la Belgique et l'Espagne, l'attachement national est plus faible que l'attachement régional et local.
3. En termes absolus, le Belge est le moins attaché à son pays.

L'attitude peu nationaliste des Belges se confirme dans l'analyse comparée de la fierté nationale des peuples européens. Pour Almond et Verba, cette variable est un indicateur de l'évaluation du système politique global et, également, un élément essentiel de la culture civique. Pour ces auteurs, le développement d'un sentiment d'ap-

partenance nationale peut renforcer l'adhésion de la population aux institutions politiques de son Etat-nation. En effet, dans la plupart des pays européens, le développement de la démocratie a été un processus parallèle au développement de la Nation.

Graph 4

Sentiments d'appartenance dans l'Eurobaromètre 1992



Dans leur livre au titre significatif *Belges heureux et satisfaits*, J. Kerkhofs, K. Dobbelaere, L. Voyé et B. Bawin-Legros constatent qu'« Ils existent et ils sont fiers d'être belges ! »¹³. 26% sont très fiers et 48% relativement fiers, soit au total 74,5%.

Nous nous trouvons néanmoins parmi les peuples les moins fiers de l'ensemble des peuples européens (graphe 5)¹⁴.

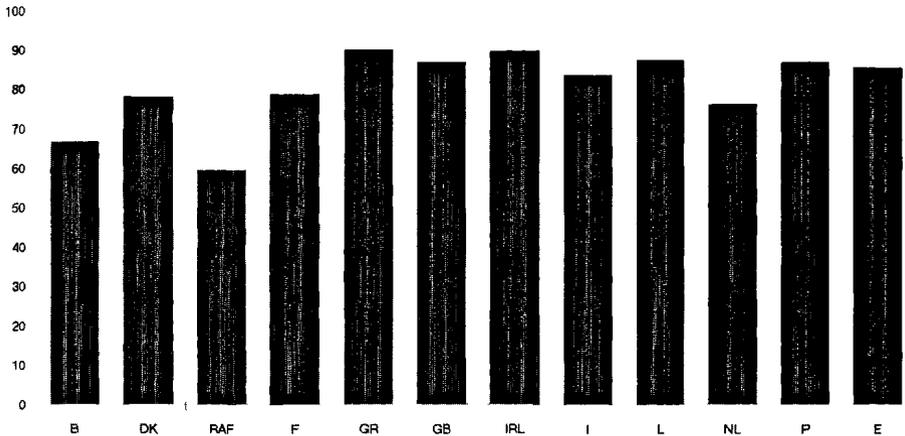
Nous constatons :

1. que près de quatre cinquièmes des personnes interrogées sont très fières, ou relativement fières d'être citoyen de leur pays. Ce taux ne varie que très peu dans la période 1982-1990 ;
2. que les citoyens les moins fiers se trouvent en Belgique et en République fédérale allemande.
3. que si l'explication de la situation allemande est assez simple (les excès du troisième Reich et de la guerre), les données montrent qu'en Belgique c'est le rejet par une minorité flamande de l'idée d'une nation belge qui explique le faible taux de fierté nationale. En effet, l'analyse de J. Kerkhofs, K. Dobbelaere, L. Voyé et B. Bawin-Legros montre que les Wallons sont nettement plus fiers d'être belges que les Flamands et les Bruxellois : 78% des Wallons se disent fiers ou très fiers d'être belges, contre 65% des Flamands et 61% des Bruxellois¹⁵ !

Grappe 5

Fierté nationale des peuples européens

Fierté nationale (1982-1990)



Ajoutons à ces résultats qu'en 1981 les Belges étaient les Européens les moins disposés à lutter pour leur pays (25%)¹⁶. Ce faible score est lié probablement à la faible identification des Belges (et surtout des Flamands) à leur Etat et à la tradition pacifiste, surtout en Flandre où elle constitue une valeur-clé du mouvement flamand traditionnel¹⁷.

En 1990, les Belges sont devenus un peu plus patriotes mais restent (comme les Italiens et les Allemands de l'Ouest) peu disposés à se battre et à mourir pour la patrie...

Tableau 2

Se battre pour son pays

% qui se battraient	Total	GB	Ulster	IRL	D	N	B	F	I	S
1981	43	63	46	49	35	44	25	42	28	53
1990	43	68	55	54	31	60	33	54	25	43

L'importance du sentiment d'identité territoriale n'est pas sans rapport avec l'ouverture aux autres. A cet égard, les attitudes xénophobes constituent un trait traditionnel de la culture belge : dans beaucoup d'Eurobaromètres, les Belges apparaissent comme les plus xénophobes des peuples européens¹⁸ :

1. 62% des Belges trouvent que la présence des étrangers est une mauvaise chose pour l'avenir du pays (le score le plus élevé en Europe) ;
2. les mouvements anti-racistes trouvent le moins de soutien dans notre pays — 35% les désapprouvent (c'est aussi le score le plus élevé) ;

3. 35% trouvent que les droits des étrangers non communautaires devraient être restreints... (c'est le deuxième score le plus élevé) ¹⁹.

Les attitudes xénophobes sont nettement plus prononcées en Flandre qu'en Wallonie ²⁰. Ceci révèle du côté flamand une identité négative, défensive, tendant à l'exclusion de l'autre ²¹. Les Wallons et les Francophones ont sans doute traditionnellement une identité plus positive et ouverte, mais celle-ci tend à évoluer vers une identité défensive sous les attaques du mouvement flamand.

La traduction des attitudes xénophobes en partis politiques, c'est-à-dire la percée des formations politiques xénophobes en Flandre (Vlaams Blok) dans les années 1980 et en Wallonie et Bruxelles (Front national et Agir) dans les années 1990, n'est donc pas du tout surprenante.

5. Les opinions à l'égard de l'autonomie institutionnelle

Comment les attitudes identitaires se traduisent-elles en revendications politiques, particulièrement en réformes institutionnelles qui visent à faire mieux correspondre les institutions politiques et les identités territoriales ?

Plusieurs chercheurs se sont penchés sur la question du degré de fédéralisme souhaité par les citoyens belges. Dans les Régioscopes réalisés de 1979 à 1982, les enquêteurs ont demandé aux répondants de se situer sur une échelle (de 1 à 11) qui va de la position extrême du « maintien de l'Etat unitaire » à l'autre extrême de « l'instauration d'un Etat fédéral ». Dans la période examinée, les Flamands étaient plus proches du pôle de la fédéralisation que les Wallons et les Bruxellois ; en Flandre même, les positions fédéralistes dominaient par rapport aux positions unitaristes et médianes tandis qu'elles progressaient de 28% à 38,5%. En 1992, l'enquête PIOP-ISPO montre que le changement est net : les positions fédéralistes sont toujours plus nombreuses en Flandre que dans les autres Régions, mais, en même temps, les positions unitaristes dominent dans les trois Régions assez nettement : 44% en Flandre, 39% et 48% en Wallonie et à Bruxelles ! En comparaison pour la Flandre, les positions fédéralistes calculées de la même manière que dans les Régioscopes s'élèvent à 30%, soit 8% de moins qu'en 1982 et à un niveau légèrement supérieur à celui des années 1979-1981. Cette prédominance des unitaristes en Flandre est confirmée par l'enquête effectuée par l'ISPO en 1995. Les « hyper-unitaristes » flamands sont deux fois plus nombreux que les « hyper-régionalistes ».

De plus, l'enquête PIOP-ISPO de 1992 montre que tant les Wallons que les Flamands sont favorables à un transfert plus prononcé des compétences de l'Etat unitaire aux Régions, mais aussi qu'ils estiment, à une très grande majorité, que leur Région devrait rester une partie de la Belgique (respectivement 84% et 85%). Un peu plus d'un sur dix revendique l'indépendance de sa Région (respectivement 13% et 12%) et très peu sont favorables au rattachement à un autre pays (respectivement 5% et 2,5%). D'autre part, ceux qui sont plutôt en faveur d'une augmentation des compétences de l'Etat unitaire réclament de manière presque unanime un retour complet au vieux système unitaire ! Bref, les défenseurs d'un fédéralisme plus prononcé ne sont pas séparatistes, tandis que ceux qui s'opposent à de nouveaux transferts sont des hyper-unitaristes.

Même si les Flamands demandent, davantage que les Wallons ou Bruxellois, un approfondissement de la fédéralisation, leur niveau d'information reste peu élevé ²² :

1. leur connaissance des nouvelles institutions fédérées est plutôt faible en ce qui concerne le rôle de l'exécutif flamand, du parlement flamand, de la composition de la coalition au pouvoir, des services administratifs spécialisés, etc. ;
2. seulement quatre Flamands sur dix savent que Bruxelles est la capitale de la Flandre ;
3. un Flamand sur dix est capable d'expliquer le concept de Vlaanderen 2002, le fameux plan politique à long terme de l'Exécutif flamand qui a alarmé tant de Francophones au moment de sa publication ;
4. sept Flamands sur dix pensent que la Belgique compte quatre régions ;
5. presque la moitié des Flamands pense que J.-L. Dehaene est également le ministre-président de la Flandre ²³ !

Cette connaissance limitée n'est pas une conséquence directe du manque de visibilité de ces institutions, mais plutôt de la faiblesse générale de la connaissance politique des Belges.

Les Flamands font un peu plus confiance aux autorités flamandes qu'aux autorités fédérales ; ils trouvent les autorités flamandes nettement plus proches. Mais en termes généraux, les Flamands ont une image tout aussi négative des autorités fédérales que des autorités flamandes !

L'analyse montre aussi que le niveau fédéral est considéré comme le niveau le plus approprié pour la solution des problèmes sociaux importants, comme le chômage, les fermetures d'entreprises, la pauvreté et... les embouteillages. Il n'y a que l'environnement que les Flamands confient à un autre niveau, l'Europe. Le niveau flamand n'est jamais mentionné comme le plus approprié pour résoudre les problèmes des secteurs sensibles. Il ne vient en deuxième lieu que pour les faillites. Notons que l'Europe occupe trois fois la deuxième place après le niveau belge.

Cette préférence générale pour un Etat plus unitaire n'exclut pas qu'une partie importante de la population flamande puisse souhaiter une fédéralisation plus approfondie de certaines compétences.

Un des sujets les plus « chauds » de l'agenda politique est la fédéralisation de la sécurité sociale. On s'en doute, les attitudes des Wallons et des Flamands sont assez divergentes. En 1992, une grande majorité (71%) des Wallons s'oppose à cette fédéralisation, alors que seule la moitié des Flamands partage cet avis. Un Wallon sur huit y est favorable (12%), tandis qu'un peu plus d'un Flamand sur trois partage cet avis (36%) ²⁴. En 1995, l'étude de l'ISPO ²⁵ indique qu'une majorité de Flamands s'oppose à la fédéralisation de la sécurité sociale (il en va de même pour les impôts) ²⁶.

6. Déterminants socio-politiques des identités politiques territoriales

Maddens, Beerten et Billiet ont examiné les déterminants socio-démographiques et politiques de cinq types d'attitudes identitaires : les « unitaristes », les « unitaristes hésitants », les « régionalistes hésitants », les « régionalistes » et les « autonomistes » ²⁷. Nous ne reprenons ici que leurs conclusions à l'égard des deux types extrêmes : les unitaristes et les autonomistes en Flandre ; les unitaristes et les régionalistes hésitants en Wallonie (et non les autonomistes, car Maddens *et al.* y rangent les partisans de la fédéralisation de la sécurité sociale, alors que nous pensons au contraire qu'aujourd'hui, ceux qui s'y opposent ne sont certainement pas plus unitaristes !).

En ce qui concerne la Flandre, l'analyse bivariée de Maddens montre qu'on trouve davantage d'autonomistes parmi les Flamands de niveau d'instruction élevé, les cadres et les hommes, tandis que les unitaristes sont surreprésentés parmi les Flamands à faible degré d'instruction et les femmes.

L'analyse multivariée de Maddens *et al.* — qui prend en considération la corrélation entre ces différents déterminants — révèle plusieurs tendances intéressantes :

1. quels que soient le niveau d'instruction et la profession, les Flamands sont plus autonomistes que les Flamandes ;
2. les plus instruits sont plus autonomistes que les moins instruits ;
3. les cadres et les employés sont les plus autonomistes ;
4. il n'y a pas de relation entre l'âge et l'autonomie, mais si l'on combine âge et degré d'instruction, on constate que les jeunes peu instruits sont moins unitaristes, tandis que les plus instruits le sont davantage.

En conclusion, Maddens *et al.* croient discerner, dans la catégorie des intellectuels flamands, la naissance d'un contre-mouvement pro-belge opposé au flamingantisme. Les couches d'âge les plus autonomistes en Flandre se situent autour de 45-55 ans, ce qui en Flandre correspond à la génération du « Leuven Vlaams », une génération qui exerce aujourd'hui les fonctions supérieures de l'appareil politique du pays, y compris de l'exécutif et l'administration de la Communauté flamande. Une étude de Kerremans et Vanden Berghe suggère que les tranches les plus jeunes de l'élite politique flamande sont nettement moins attachées à leur identité flamande (elles ne se sentent pas plus belges, mais plutôt « communalistes ») et qu'elles se sentent moins menacées dans leur identité flamande par les Francophones²⁸. Ces auteurs concluent que la nouvelle génération politique réagira avec moins d'émotion, moins impulsivement et de manière moins arrogante que la génération qui précède.

Quant aux déterminants en Wallonie, l'analyse bivariée de Maddens *et al.* révèle un lien positif entre les positions régionalistes, d'une part, et, d'autre part, le sexe masculin, la profession de cadre, et le niveau d'instruction. Quant aux unitaristes, ils sont plus vieux et moins instruits. On retrouve des caractéristiques assez semblables à celles des autonomistes flamands.

L'analyse multivariée révèle les caractéristiques suivantes pour les positions régionalistes :

1. les jeunes sont moins régionalistes ;
2. les cadres sont plus régionalistes ;
3. les plus instruits sont plus régionalistes ;
4. le degré d'intérêt politique augmente avec le régionalisme.

Quant aux positions unitaristes, elles sont déterminées par :

1. un âge élevé ;
2. une profession différente de celle de travail non qualifié ou de cadre.

7. Conclusion

Cette évolution des tendances identitaires en Belgique nous montre des phénomènes contrastés mais aussi des surprises.

L'évolution de la mesure des sentiments d'appartenance illustre tout d'abord la différence d'attitude entre les Flamands et les Francophones. Même si la découverte de cette différence a suscité bien des remous lors de la publication des résultats de l'enquête de 1979, elle est aujourd'hui plus communément acceptée.

Plus étonnantes sont sans doute les évolutions récentes de ces données. Il s'agit certes de l'opinion de plus en plus « belge » des Francophones, malgré l'évolution du pays vers davantage de fédéralisme et donc de formes diverses de séparation. Mais il s'agit surtout du regain d'attitudes belges de la population flamande. Certes, il ne s'agit plus de la même Belgique qu'à la fin des années septante. On peut comprendre que les Flamands se sentent plus à l'aise dans un pays dans lequel ils contrôlent toujours plus de leviers de commandes ! Mais l'étonnement vient surtout d'une sorte de divorce entre les positions politiques d'une grande partie de l'élite politique flamande (davantage d'autonomie et de reconnaissance politique de la Flandre) et l'évolution de la population.

Si la population flamande approuvait massivement cette recherche d'une autonomie croissante de la Flandre, elle se serait prononcée beaucoup plus nettement en faveur de l'identité proprement flamande. Par ailleurs, nous avons montré que la population flamande était beaucoup plus divisée sur cette question qu'on le pensait. En témoignent les positions plus proprement institutionnelles sur le fédéralisme où une majorité ne réclame pas d'approfondissement de l'autonomie, mais se situe plutôt sur la partie unitaire de l'échelle.

Personne ne peut nier que l'actualité politique soit dominée aujourd'hui par la question communautaire et il est très vraisemblable que la Belgique évoluera dans un sens plus fédéral ou même confédéral, sans parler de la partition possible du pays. Personne ne peut nier non plus que cette évolution soit essentiellement téléguidée par la classe politique flamande. Y aurait-il dès lors un fossé qui se creuserait entre les élites et la population sur cette question, et ce essentiellement du côté flamand qui est toujours à l'offensive sur ces questions, la partie francophone réagissant de manière essentiellement défensive ? Nous pensons que cette hypothèse est vraisemblable et qu'elle est due essentiellement à un effet de génération politique. On retrouve en effet au pouvoir tant fédéral que fédéré une génération qui a été politiquement socialisée par les événements des années 1960 et 1970, des années très chaudes du point de vue communautaire (loi linguistique, Leuven Vlaams, le pacte d'Egmont), et qui correspondent à la période de la percée des partis régionalistes. Cette génération est dès lors plus agressive sur le plan communautaire et, du côté flamand, revendique toujours plus d'autonomie. Les enquêtes montrent que les générations les plus jeunes (moins de 40 ans) et aussi les plus âgées (plus de 60 ans) sont plutôt de tendance unitariste, mais elles n'occupent pas le pouvoir. Sans doute les inflexions des sentiments d'identité flamande vers des sentiments belges sont-elles dues à ces générations plus jeunes qui entrent de plus en plus nombreuses sur le marché électoral.

Il est évident que la génération actuelle détiendra suffisamment longtemps le pouvoir pour engranger de nouvelles réformes et susciter sans doute de nouveaux affrontements. Elle a d'autre part créé des institutions politiques qui suscitent des besoins d'affirmation élitaires et créent de nouveaux rôles au contenu identitaire affirmé. Les nouvelles institutions développent leur propre langage et leurs aspirations spécifiques,

tant au nord qu'au sud du pays. Il faut bien affirmer sa raison d'être ! Du côté flamand, on peut dire que le parlement et l'exécutif flamand, et surtout le ministre-président flamand sont devenus le moteur du mouvement flamand, des acteurs qui sont nettement plus importants que les acteurs classiques du mouvement flamand, c'est-à-dire les dirigeants des organisations culturelles. Le degré d'activisme et de radicalisme flamand du ministre-président détermineront davantage l'évolution de la Flandre que les revendications du Comité du Pèlerinage de l'Yser, du Vlaams Nationaal Zangfeest, du Vlaamse Volksbeweging, etc. Les actions de ces nouveaux acteurs sont fort soutenues par une large partie de la presse écrite flamande, qui se considère traditionnellement comme la conscience du mouvement flamand. On voit difficilement comment on pourrait revenir en arrière. Les nouvelles générations pourraient seulement évoluer vers une loyauté fédérale plus affirmée si elles ne se laissent pas enfermer dans des rôles au contenu de plus en plus autonomiste et si bien entendu, il existe encore des formes de solidarité possibles !

Ce divorce entre une classe politique aux aspirations de plus en plus autonomistes et une population qui ne paraît pas les suivre sur ce terrain et qui pourrait même refluer vers un certain néo-unitarisme est certainement moins important dans la population francophone, du moins sur ces questions : les affirmations régionalistes ont toujours eu un aspect défensif et les élites connaissent bien l'attachement presque viscéral des Francophones à l'Etat belge.

Ces tendances néo-unitaristes sont d'autant plus remarquables que la faiblesse des acteurs proprement fédéraux est patente. Il n'y a plus ni partis fédéraux ni élite politique véritablement belge ou fédérale. Les médias sont tout à fait séparés. Et l'on connaît le rôle de la presse écrite flamande qui a toujours été à l'avant-garde du mouvement flamand, souvent contre les élites politiques elles-mêmes.

Par conséquent, les Flamands, les Wallons et les Bruxellois ne reçoivent que peu d'informations sur ce qui se passe dans les autres Régions. Souvent, cette information n'est pas seulement pauvre en quantité, mais également assez tendancieuse. Peu de personnes en sont conscientes : le nombre de citoyens qui lisent à la fois des journaux francophones et flamands, qui regardent ou écoutent le journal parlé ou télévisé à la BRTN ou à la RTBF, est très faible. Il en résulte que les contacts directs entre Flamands et Francophones sont de moins en moins fréquents. Ainsi, les citoyens belges ont de moins en moins les moyens de se former une image correcte des habitants des autres Régions et de leurs angoisses, de leurs ambitions, de leurs points de vue, de leur culture et coutumes, etc.²⁹ Cette méconnaissance de l'autre est probablement plus dangereuse pour le maintien de la Belgique que les caprices du ministre-président ou les slogans séparatistes du Vlaams Blok.

Ces réflexions se basent sur l'examen de données qui restent encore peu nombreuses, du moins en ce qui concerne le revirement d'une partie de la population flamande. Nous l'avons souligné, il faudrait plus de temps et de données pour pouvoir parler d'une tendance lourde. Nos données portent sur des « sentiments » et ceux-ci peuvent varier en fonction d'événements et de réactions émotionnelles, qui auront d'autant plus d'impact qu'ils peuvent être manipulés par des « entrepreneurs politiques » spécialisés au sein des élites politiques et des médias.

Notes

¹ CENTRE LIÉGEOIS D'ÉTUDES D'OPINION, *Wallobaromètre. Les Wallons jugent leur région*, Publication du CLEO et de la Fondation André Renard, Liège, 1991.

² A.-P. FROGNIER, *Les paradoxes des identités politiques en Belgique*, Papier présenté à la Conférence « Régionalisation en Europe : bilan et perspectives », Institut Universitaire Européen, Florence, 2-3 juin 1994. Voir également les articles du CLEO cités plus haut ainsi que M. JACQUEMAIN, R. DOUTRELEPONT et M. VANDEKEERE, « Identités sociales et comportement électoral », *Res Publica*, xxxii, 1, 1990, pp. 63-79 ; ID., « Les déclinaisons de l'identité en Wallonie. Couplages et divorces entre électorats, appartenances et prises de position en matière communautaire et institutionnelle », dans A.-P. FROGNIER et A.-M. AISH-VAN VAERENBERGH, *Elections : la fêlure. Enquête sur le comportement électoral des Wallons et des Francophones*, De Boeck, Bruxelles, 1994, pp. 149-183 ; ID., « L'identité wallonne saisie par l'enquête. Une approche constructiviste de l'identité collective », *Res Publica*, xxxvi, 3/4, 1994, pp. 343-360.

³ Les Flamands de Bruxelles ne sont pas pris en considération vu leur nombre trop réduit dans l'échantillon représentatif.

⁴ Cette expression est due à L. Outers. Il en a fait le titre d'un livre retentissant.

⁵ Sur cette comparaison, voir N. DELRUELLE, A.-P. FROGNIER, *et al.*, Régioscope 1, *Courrier hebdomadaire du CRISP (Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique)*, n° 880, 1980.

⁶ J. KERKHOFS, K. DOBBELAERE, L. VOYE, B. BAWIN-LEGROS, *De versnelde ommekeer. De waarden van Vlamingen, Walen en Brusselaars*, Tiel, Lannoo-Koning Boudewijnstichting, 1992.

⁷ *Ibid.*, pp. 268-269.

⁸ L'attachement à la commune/ville est assez fluctuant.

⁹ Notons de plus que le sentiment d'appartenance flamande est nettement inférieur au sentiment d'appartenance locale !

¹⁰ M. JACQUEMAIN, R. DOUTRELEPONT et M. VANDEKEERE, « Identités sociales... ». En 1992, par exemple, la question hiérarchique donne environ 67% de « premier choix » pour l'entité belge et seulement 10% environ tant pour l'appartenance à la Région qu'à la Communauté française. A la même époque, l'autre technique montrait au contraire que si l'on combinait fréquence et intensité, les différences étaient beaucoup plus réduites : 25% des Wallons se sentent très belges (maximum de fréquence et maximum d'intensité), et 6% très peu (minimum de ces indicateurs) alors que 23% se sentent très wallons et 10% très peu. Si l'on ne retient que l'intensité, pour presque la moitié de l'échantillon wallon, les appartenances belge, wallonne et francophone étaient citées avec une fréquence quasiment égale. Seule une dizaine de pour cent de Wallons privilégiaient l'appartenance belge par rapport aux autres appartenances ! La différence dans la formulation des questions modifie donc ici les opinions de près de 55% des personnes interrogées ! Derrière ces résultats paradoxaux, il faut évidemment voir l'effet d'approches différentes. Dans le premier cas, on « force » l'interviewé à produire une hiérarchie entre les entités politiques ; dans le second, les entités ne sont pas présentées sur ce mode, mais chacune est placée sur le même pied et c'est *a posteriori* que des hiérarchies sont reconstituées sur la base de différences de fréquence des réponses aux questions. Il est frappant de constater que dans ce dernier cas, les identités ne s'opposent que très peu : les gens qui se sentent fortement belges (indice combiné de fréquence et d'intensité) se sentent aussi fortement wallons et francophones ! Les identités apparaissent donc ici plus complémentaires qu'opposées. La question de fond est sans doute de savoir comment sont organisées les identités politiques d'une personne : y a-t-il une sorte de hiérarchie de base ou possédons-nous un ensemble d'identités qui ne sont activées qu'en fonction du contexte où nous sommes ? Le premier questionnaire chercherait à connaître cette hiérarchie de base ; le second serait plus descriptif de chaque type d'intensité en refusant d'offrir un ordre de priorité qui dépendrait en fait du contexte réel du choix. Dans cette dernière optique, le premier type de questionnaire aurait un aspect largement artificiel ; il pécherait de plus en postulant que les écarts entre les appartenances sont égaux alors qu'ils peuvent être différenciés. Actuellement, la théorie des identités politiques ne paraît pas à même de répondre à la question de base. Ces deux questionnements sont sans doute aux deux extrêmes d'une réalité qui se trouve à un niveau intermédiaire. Une étude empirique essayant de tester plusieurs configurations de questions sur les mêmes données permettrait de faire avancer cette problématique, à laquelle on ne peut échapper si l'on veut traiter de la question des identités politiques de manière empirique.

¹¹ V. RAVET, *Les politiques régionales dans l'opinion publique*, Direction générale des politiques régionales, Commission européenne, Bruxelles, 1992.

¹² En Italie et au Portugal, le nombre de régionalistes est égal à ceux qui s'identifient au pays. L'attachement à la région est le plus affirmé dans trois pays du sud : Grèce (97%), Portugal (94%), Espagne (93%). La ville ou le village y recueille également les meilleurs scores (94% au Portugal, 93% en Espagne et en Grèce). Quant au pays, les Danois (98%) et les Grecs (97%), puis les Irlandais (95%) et les Portugais (94%) s'y montrent les plus attachés.

¹³ J. KERKHOFS, K. DOBBELAERE, L. VOYE, B. BAWIN-LEGROS, *op. cit.*, p. 12.

¹⁴ O. GABRIEL, F. BREITSCHEIDER, *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1994, p. 560. Ces tendances sont confirmées par l'International Value Study de 1981, qui comprend également des pays comme les Etats-Unis, les pays scandinaves et le Japon (qui occupe une position proche de la position allemande, pour des raisons identiques).

¹⁵ J. KERKHOFS, K. DOBBELAERE, L. VOYE, B. BAWIN-LEGROS, *op. cit.*

¹⁶ S. ASHFORD et N. TIMMS, *What Europe thinks. A study of Western European values*, Aldershot, Dartmouth, 1992, pp. 90-91.

¹⁷ Voir le Meetingpartij, le Frontbeweging, le Pèlerinage de l'Yser, la participation plus élevée des Flamands aux manifestations contre les euromissiles, la crise gouvernementale sur la vente d'armes aux pays du Proche-Orient, etc.

¹⁸ EUROBAROMETER, n° 30, 1988.

¹⁹ L'étude menée par J. Billiet, A. Carton et R. Huys confirme cette orientation. Il en ressort en effet une image impressionnante de l'expansion des concepts, images, sentiments et attitudes négatifs des Belges vis-à-vis des étrangers : « De plus, les attitudes négatives semblent prendre le dessus. On constate déjà que les concepts négatifs et les préjugés sur lesquels un parti comme le Vlaams Blok joue sont largement répandus parmi la population ». J. BILLIET, A. CARTON, R. HUYS, *Onbekend of onbemind? Een sociologisch onderzoek naar de houding van de Belgen tegenover migranten*, Sociologisch Onderzoeksinstituut, K.U. Leuven, 1990, p. 119.

²⁰ P. DELOOZ, J. KERKHOFS, « Ethiek op zoek naar een haalbaar evenwicht » dans J. KERKHOFS, K. DOBBELAERE, L. VOYE, B. BAWIN-LEGROS, *op. cit.*, p. 239.

²¹ B. KERREMANS, Y. VANDEN BERGHE, *Bestaat er een Vlaamse Identiteit? De Vlaamse identiteitsbeleving van jonge Vlaamse politici*, Universitaire Instelling Antwerpen, Departement Politieke Wetenschappen, 1995, p. 71.

²² B. CAMBRE, *De kennis van de Vlamingen en hun houding tegenover de Vlaamse overheid en haar advertentiecampaagnes*, Leuven, Interuniversitair Steunpunt Politiek Opinieonderzoek, 1995.

²³ L'étude de Dewachter indique elle aussi que seulement un quart des Flamands connaissent le nom du ministre-président (période 1985-1987). W. DEWACHTER, « Peilen naar de politieke kennis van de Belgische burgers », *Res Publica*, 1993, xxxv, 2, pp. 237-268.

²⁴ ISPO-PIOP, 1991 General Election Study Belgium. Codebook and Questionnaire, ISPO-PIOP, Leuven & Louvain-la-Neuve, 1995.

²⁵ *Ibid.*, pp. 32-33. Quatre ans plus tard (en mai 1995), le nombre de ceux qui revendiquent la fédéralisation a augmenté aussi bien en Wallonie qu'en Flandre (12% et 40% se déclarent d'accord, 20% seulement des Flamands sont contre, pour 54% des Francophones) (enquête Survey & Action pour *Le Soir*).

²⁶ Pour illustrer l'importance du caractère belge de l'équipe nationale du football, l'enquête de Cambré (p. 33) montre que 5% seulement des Flamands sont en faveur d'une fédéralisation des Diables Rouges, 66% sont contre, et 29% ne savent pas.

²⁷ B. MADDENS, R. BEERTEN, J. BILLIET, *O Dierbaar België? Het natiebewustzijn van Vlamingen en Walen*, ISPO, K.U. Leuven, 1994. Maddens arrive à 31% d'unitaristes, 13% d'unitaristes hésitants, 13% de régionalistes hésitants, 33% de régionalistes, 11% d'autonomistes. En s'inspirant de la méthodologie de Maddens *et al.*, Cambré (p. 37) arrive à 33% d'unitaristes, 30% de neutres, 21% de régionalistes et 17% de « *vlaamsgezinden* » (flamingants), une catégorie qui comprend ceux qui « pensent flamand » dans toutes les questions.

²⁸ B. KERREMANS, et Y. VANDEN BERGHE, *op. cit.*

²⁹ Selon Briers, les populations régionales de Suisse, d'Allemagne et du Canada sont beaucoup mieux informées de ce qui se passe dans les autres régions de leur pays que les Belges. J. BRIERS, « Congressbesluiten », dans *De Gemeenschapproblematiek in de massamedia*, R.U. Gent, 1982, p. 93.

Référendum : le « n'oui » des Québécois

Louis MASSICOTTE

La minceur de la victoire des fédéralistes (50,6% contre 49,4%) lors du référendum sur la souveraineté du Québec a engendré une onde de choc qui, de l'avis de certains, pourrait emporter la fédération canadienne en quelques années. Des sondages confirmeront peut-être d'ici peu que tant les Canadiens anglais que les Québécois jugent inévitable l'éclatement de la fédération et l'accession du Québec au statut d'Etat souverain. Une perception, il faut le dire, largement répandue chez les uns comme chez les autres il y a à peine quatre ans, et qui s'est inversée par la suite. Au minimum, le résultat serré du référendum a engendré une pression en faveur de changements constitutionnels majeurs que l'expérience tend à juger aléatoires.

Un tel développement n'était pas escompté. Jusqu'aux trois dernières semaines de la campagne, en effet, la plupart des analystes jugeaient improbable non seulement une victoire souverainiste mais aussi un score aussi serré que celui qui a été enregistré. De juin 1994 à l'été 1995, la souveraineté traînait la patte de façon assez constante dans les enquêtes d'opinion. Les premiers sondages de la campagne plaçaient d'ailleurs le NON en meilleure posture que ceux de 1980.

De telles attentes ont peut-être influencé le résultat plus qu'on ne le croit. Les fédéralistes ont paru fort mal préparés durant la dernière semaine précédant le scrutin lorsqu'une victoire du OUI parut soudainement plausible. La quasi-certitude pendant plusieurs mois d'une victoire du NON en a probablement engourdi quelques-uns et incité d'autres à s'interroger plus sérieusement qu'ils ne l'auraient fait sur les conséquences d'une telle victoire sur la position de négociation du Québec, par exemple.

Il reste encore à voir si un résultat serré et trois semaines de campagne effacent complètement les sondages remarquablement constants réalisés durant les quatorze mois précédents. Mais avant d'analyser pourquoi les fédéralistes, au lieu du triomphe qu'ils espéraient, n'ont remporté qu'une victoire difficile à gérer, il importe de rappeler l'évolution de l'opinion des Québécois sur la souveraineté, telle qu'elle ressortait de la centaine de sondages sur la question publiés entre 1989 et 1995, ne serait-ce que pour mettre en garde contre les prédictions trop catégoriques.

1. Une opinion publique volatile

On ne peut qu'être frappé par la volatilité de l'opinion québécoise sur la souveraineté ¹. Capable de rebondissements, l'option souverainiste a aussi connu des reculs. Forte du soutien de 40% des Québécois et d'un peu moins de la moitié des francophones au référendum de 1980 (sur une question il est vrai non dénuée d'ambiguïté), l'option connut par la suite un certain déclin. En janvier 1985, un sondage donnait 15% aux partisans de la souveraineté-association et 4% à ceux de l'indépendance, contre 52% à ceux du *statu quo*. A la même époque, la souveraineté-association (considérée cette fois-ci sans égard aux autres options) ralliait 34% d'appuis, et suscitait 51% d'opposants ². A la fin de la décennie, la perspective du rejet de l'Accord du Lac Meech, et par la suite l'échec de cet Accord, assurèrent l'hégémonie de l'option souverainiste. De l'automne 1989 à celui de 1990, le soutien à la souveraineté grimpa de moins de 40% à près de 70%. Le principal parti fédéraliste québécois, le Parti libéral, jonglait alors ouvertement avec l'idée, alors que des hommes d'affaires de haut rang proclamaient la viabilité économique d'un Québec souverain.

Le sous-titre d'un ouvrage consacré à l'évolution du sentiment souverainiste publié en avril 1992, *Comment le Québec est devenu souverainiste*, résume bien l'air du temps. Tout en demeurant constamment au-dessus de 40%, l'option connaissait pourtant depuis près d'un an une lente érosion dans l'opinion, ce qui fit dire à l'un des auteurs de l'ouvrage, en juillet 1992, que dans la prochaine édition il faudrait changer ce sous-titre et écrire « était » devenu souverainiste ³. Le phénomène ne fut enravé ni par la défaite des fédéralistes lors du référendum sur l'Accord de Charlottetown en octobre 1992, ni par le triomphe du Bloc Québécois lors des élections fédérales de 1993. Au contraire, la volte-face du Premier ministre Bourassa à la fin de l'été 1992 redonna aux partisans du lien fédéral le parti qui un moment avait semblé les avoir laissés en plan.

Si bien que le gouvernement péquiste élu à Québec en septembre 1994 — avec une confortable majorité parlementaire, mais une marge victorieuse plus serrée que prévu (13 000 voix) dans le vote populaire — fut confronté durant les mois suivants à une opinion majoritairement opposée à la souveraineté. En moyenne, 57,7% des répondants dans les vingt-trois sondages publiés entre juin et décembre 1994 déclaraient qu'ils voteraient NON lors d'un référendum portant sur la souveraineté du Québec ⁴, et l'expérience incitait à postuler que l'écart réel était encore un peu plus prononcé ⁵. La stratégie dite du « pied au plancher », qui consistait contre vents et marées à tenir le référendum dès juin 1995 sur une question très directe, moyennant une intense campagne de persuasion populaire, fut appliquée sans succès durant les premiers mois de l'année. En avril 1995, l'opinion n'avait toujours pas bougé et Lucien Bouchard n'eut aucune difficulté à convaincre les plus ardents qu'un « virage » s'imposait. Un accord signé en juin par MM. Parizeau, Bouchard et Mario Dumont posait les balises d'un partenariat économique et politique devant accompagner la souveraineté. Ce changement d'orientation eut un certain succès dans l'opinion, puisqu'il propulsa le oui aux alentours de 50% des intentions de vote déclarées. Progression d'autant plus gratifiante qu'elle ne s'accompagnait, de l'avis de plusieurs, d'aucune concession sur le fond, l'échec — probable selon les adversaires de la souveraineté, possible de l'aveu de ses promoteurs — des négociations sur le partenariat avec le

Canada anglais devant se solder par la souveraineté pure et simple. La performance peu convaincante du gouvernement à l'Assemblée nationale durant le mois de septembre fit retomber le oui aux environs de 45%. « A ce stade-ci, écrivit alors un analyste de sondages doublé d'un ardent indépendantiste, la question n'est plus de savoir si le oui peut gagner, mais plutôt de savoir par quelle marge il va perdre »⁶. Deux semaines plus tard, le oui était en tête dans les sondages et, le soir du scrutin, passait à quelque 50 000 voix de l'emporter.

La leçon de ce survol pour l'avenir est que même sur une question aussi fondamentale que la souveraineté du Québec, l'opinion s'est avérée très mobile depuis quinze ans, que les changements de tendance ont été nombreux et parfois très brusques, bien que la tendance à long terme soit indubitablement favorable à la souveraineté. Rien ne devrait donc être considéré comme absolument certain. Les dures compressions budgétaires qui s'annoncent pourraient ébranler la coalition péquiste en illustrant les limites d'un discours axé notamment sur la volonté de faire du Québec un îlot social-démocrate dans une Amérique du nord balayée par le néo-conservatisme, alors que l'ampleur de la dette réduit les possibilités d'action des gouvernants. Les divisions des fédéralistes québécois, combinées à l'intransigeance constitutionnelle des Canadiens anglais, pourraient au contraire projeter à nouveau l'appui à la souveraineté aux niveaux hégémoniques de 1990.

Reste que les analyses citées plus haut ne faisaient que refléter un consensus très large fondé non seulement sur le score du oui dans les sondages mais sur les réponses données par les Québécois à des questions de fond. On voudrait maintenant passer en revue certaines tendances plus lourdes de l'électorat sur cette question. Les pages qui suivent sont le fruit d'un dépouillement systématique par l'auteur des sondages publiés sur la question depuis 1989, et particulièrement des quelque soixante-quinze publiés en 1994 et 1995. L'analyse porte pour l'essentiel sur les réponses données par l'électorat considéré en bloc, sans égard aux diverses strates du corps électoral (selon la langue, l'âge, le sexe, le niveau d'instruction et le lieu de résidence)⁷.

2. Les Québécois s'identifient davantage au Québec, mais demeurent réfractaires à l'idée de rompre avec le Canada

Pour beaucoup, la persistance d'une opposition à la souveraineté constitue une énigme. Pourquoi refuser la souveraineté quand on se la voit offrir de façon aussi constante depuis une trentaine d'années? La réponse est simple : Les Québécois sont déchirés entre deux allégeances, et l'attachement au Canada, moins fort que l'attachement au Québec, demeure néanmoins grand.

On a pu confirmer en 1995 ce que nombre d'observateurs savaient intuitivement depuis longtemps : l'attachement des Québécois au Québec (8,2 sur une échelle allant de 1 à 10) est plus fort que leur attachement au Canada (6,9), et ce décalage serait un peu plus accentué si on ne prenait en considération que les Québécois francophones⁸. En septembre 1995, 91% des Québécois étaient entièrement ou assez d'accord pour se dire profondément attachés au Québec, contre 67% profondément attachés au Canada⁹.

L'attachement au Québec est donc presque universel, l'attachement au Canada moins répandu. Ce dernier sentiment est moins fort que lors du référendum de 1980 :

il a régressé de 76 à 67% en quinze ans. Les Québécois conservent néanmoins du Canada une image positive, et ce sentiment a beaucoup mieux résisté qu'on ne pouvait le penser au choc qu'a représenté pour les fédéralistes québécois la non-ratification de l'Accord du Lac Meech.

Cette persistance fut révélée par un sondage en profondeur réalisé en avril 1991, à une époque où l'on ne donnait pas très cher des chances de survie de l'union fédérale canadienne. Une affirmation aussi catégorique que « le Canada est le meilleur pays du monde où l'on puisse vivre » recueillit alors 83% d'approbation au Québec. Un pourcentage identique de répondants étaient d'accord avec l'idée que « nous devrions être fiers des réalisations communes des Français et des Anglais dans ce pays ». Soixante-dix-huit pour cent croyaient qu'il valait encore la peine de résoudre le problème de l'unité canadienne. De fortes majorités refusaient de souscrire à des affirmations du type « ça m'est égal que le Canada éclate ou non » (75%), « j'ai plus en commun avec les Américains qu'avec les Canadiens des autres provinces » (65%), « le Québec et le Canada n'ont pas grand'chose en commun » (64%)¹⁰. En 1992, 71% des Québécois étaient d'accord pour dire qu'« être Canadien faisait partie de leur propre identité », ce qui faisait conclure aux rédacteurs du magazine ayant publié cette étude que les Québécois avaient le Canada « dans la peau »¹¹.

En 1995, 75% des Québécois se disaient fiers à la vue du drapeau canadien ou en entendant l'hymne national¹¹, 79% étaient d'accord avec l'affirmation « Les Québécois ont contribué à bâtir le Canada, pays auquel je suis fier d'appartenir », et 59% pensaient que « le Canada a une des qualités de vie les plus enviables au monde, on ne doit pas séparer ce pays en faisant la souveraineté du Québec »¹³. Cet attachement des Québécois au Canada n'est pas que platonique et prend des allures très concrètes. Ainsi, un sondage CROP de janvier 1995 a révélé que près de la moitié des Québécois déclaraient avoir de proches parents ou des amis qui résident dans une autre province canadienne que le Québec¹⁴. Récemment, quatre sondeurs d'allégeance souverainiste concluaient dans leur propre analyse que « la communauté canadienne est plus réelle que ce que croient bien des souverainistes »¹⁵.

Soulignons que toute fédération est susceptible d'engendrer chez ses citoyens une telle dualité d'allégeances. Contrairement à une perception assez répandue au Québec, les Anglo-Canadiens entretiennent eux aussi des allégeances complexes à l'égard des deux ordres de gouvernement. En septembre 1995, 91% des Canadiens hors-Québec se déclaraient profondément attachés à leur province et 97% profondément attachés au Canada¹⁶.

L'expérience des vingt dernières années indique clairement que le soutien à la souveraineté est d'autant plus fort que l'on s'abstient de mentionner qu'elle implique une sécession ou plus encore, une « séparation » d'avec le Canada, et que l'on accole à la souveraineté les termes plus rassurants d'association ou de partenariat. Les stratèges souverainistes ont tenu compte de cette donnée en bannissant de leur vocabulaire toute référence à la « séparation », à la « sécession » ou même à « l'indépendance », et privilégié constamment le terme plus neutre de « souveraineté ». La tournure de la campagne préréférendaire de l'hiver 1995 a amené les dirigeants souverainistes à présenter leur projet comme la « souveraineté du Québec assortie d'une offre d'association avec le reste du Canada ». Les sondages réalisés sur cette nouvelle formulation

ont donné un taux d'appui supérieur à celui obtenu par la souveraineté. La question référendaire évoquait un Québec souverain mais aussi une offre de partenariat économique et politique avec le Canada.

3. L'impact du partenariat économique et politique proposé par les souverainistes

Le degré d'attachement des Québécois au Canada constituait un obstacle de taille pour les souverainistes. Incapables pour des raisons évidentes de vaincre la dimension « affective » de cet attachement (le drapeau, l'hymne national, les Montagnes Rocheuses, l'immensité du pays, etc.), les souverainistes pouvaient en isoler la dimension économique en proposant de conserver une union économique entre le Québec souverain et le reste du Canada. Près des trois quarts des Québécois (73%) estiment d'ailleurs qu'une association économique avec le Canada est essentielle au succès d'un Québec souverain ¹⁷.

L'avant-projet de loi soumis en décembre 1994 aux Québécois, tout en énonçant une question centrée exclusivement sur la souveraineté, comportait déjà un important volet associatif. En cas de verdict favorable lors du référendum, le gouvernement était autorisé à conclure avec le Canada « un accord consacrant le *maintien* d'une association économique entre le Québec et le Canada ». La citoyenneté québécoise pouvait être cumulée « avec celle du Canada ou de tout autre pays ». La monnaie ayant cours légal au Québec *demeurerait* le dollar canadien.

L'opération était à double tranchant. D'un côté, on pouvait espérer que les indécis seraient rassurés par la perspective de conserver la monnaie canadienne, le passeport canadien, la liberté de circulation des marchandises entre les deux Etats et même des organes communs tels un conseil des ministres et un parlement. Les sondages indiquent que de tels ajouts avaient pour effet de gonfler les appuis à la souveraineté.

Par ailleurs, l'association envisagée plaçait les souverainistes dans une position de vulnérabilité vis-à-vis de leurs adversaires. Si la souveraineté relève du choix exclusif d'un des partenaires, l'association exige le consentement de l'autre partie pour pouvoir se concrétiser. Conscient de ce danger, qui selon lui avait nui aux souverainistes en 1980, le Premier ministre Parizeau avait pris bien soin de préciser que l'association était souhaitable mais demeurait facultative, et qu'après un oui l'échec des négociations n'empêcherait pas le Québec d'accéder à la souveraineté.

Les porte-parole du oui présentèrent constamment la concrétisation de ce volet comme allant de soi. Rien n'empêchait un Etat souverain d'utiliser la monnaie d'un autre Etat souverain, quitte à perdre tout contrôle sur la politique monétaire. La rationalité économique dicterait aux Canadiens anglais le maintien d'une association économique. Enfin, les lois canadiennes prévoyant actuellement la double citoyenneté, les Québécois seraient paradoxalement protégés par la Charte canadienne contre une exclusion discriminatoire après la souveraineté.

Quelle crédibilité l'opinion a-t-elle accordé à ce premier volet associatif ? Dans un sondage en profondeur réalisé en février 1995, les répondants furent invités à indiquer, en mettant de côté leurs propres préférences, la probabilité des divers points du volet associatif : chacun des éléments du volet était jugé plus probable qu'improbable. Le plus crédible était le maintien d'une association économique (jugé probable par

70%, improbable par 22%), suivi du dollar canadien (60 : 30) de la citoyenneté et du passeport (50 : 39) ¹⁸.

Tous les sondages ont illustré l'importance de l'association dans les motivations des électeurs. Selon que les répondants la croyaient plausible ou impossible, le verdict sur la souveraineté changeait notablement. Ainsi, en février 1995, les intentions de vote souverainistes tombaient de 55% à 27% selon que les répondants croyaient ou non que l'union économique serait maintenue, et de 56% à 28% selon que les répondants croyaient que les Québécois conserveraient ou non la citoyenneté et le passeport canadiens ¹⁹.

Les sondages réalisés à l'automne ont confirmé l'importance décisive du partenariat dans le choix des répondants. Selon que le partenariat était assuré ou non, l'appui au OUI chutait de 53% à 33% ²⁰. A la même époque, 56% des répondants se déclaraient prêts à appuyer la souveraineté s'il était à peu près certain que le reste du Canada accepterait un partenariat économique et politique avec un Québec souverain. Dans l'hypothèse contraire (*i.e.* si la réalisation du partenariat paraissait impossible), 30% seulement appuyaient la souveraineté, 57% la rejetaient ²¹. En fin de campagne, le tableau était substantiellement le même, sauf que davantage d'électeurs se déclaraient disposés à appuyer la souveraineté même en ayant la certitude d'un échec des négociations ²².

Indépendamment des allégeances, le partenariat était largement souhaité par les électeurs. Près des trois quarts des répondants souhaitaient que dans l'éventualité d'un OUI, le gouvernement du Canada accepte de négocier une telle entente ²³. L'intérêt de la population pour un tel partenariat était confirmé par le nombre élevé (75%) de ceux qui souhaitaient que le Premier ministre du Québec rende publique avant le référendum son offre de partenariat ²⁴.

Le défi des stratèges souverainistes était de convaincre les électeurs du caractère inéluctable du partenariat que la plupart d'entre eux, même fédéralistes, auraient aimé voir se concrétiser. L'objectif de leurs adversaires était d'en démontrer le caractère irréaliste. Les premiers ministres des autres provinces canadiennes ne manquèrent pas de souligner durant la campagne que l'association proposée se heurterait à une fin de non-recevoir de leur part, l'ex-Premier ministre ontarien Bob Rae comparant même les souverainistes à des gens qui négocient devant un miroir. Les sondages suggèrent que ce message n'a que partiellement passé durant la campagne, et qu'aux yeux du public le partenariat était plus plausible à la fin qu'au début, bien qu'une bonne majorité le croie encore plutôt improbable.

La crédibilité croissante du partenariat durant la campagne se lit dans plusieurs sondages. Un premier point crucial : le reste du Canada acceptera-t-il d'en négocier les termes ? Le pourcentage des répondants qui le croient est de 46% fin septembre, de 49% à la mi-octobre et de 51% en fin de campagne. Surtout, durant le même laps de temps, le nombre des sceptiques décroît de façon encore plus marquée : 39%, 32% puis 29%. En un mois, les optimistes augmentent de 5 points, les sceptiques régressent de 10 points ²⁵.

C'est une chose d'entamer des négociations, c'en est une autre de les mener à terme avec succès. L'évolution est du même ordre durant la campagne, mais le scepticisme demeure élevé. Encore ici, la célèbre déclaration de Lucien Bouchard voulant

qu'un OUI ait « quelque chose de magique » semble avoir produit son effet, puisque l'on enregistre entre la fin septembre et la mi-octobre un déplacement net de 6 ou 7 points entre ceux qui croient peu probable la conclusion en un an d'un tel accord, et ceux qui la croient très ou assez probable. Le nombre de ceux qui croyaient ce dénouement improbable est demeuré stable, environ le quart de l'électorat²⁶. Il est possible que la mention d'un délai d'un an ait contribué à gonfler le nombre des pessimistes, mais tel était après tout le délai indiqué dans le projet de loi du gouvernement.

4. L'aspiration au changement constitutionnel

La question référendaire posée offrait un choix binaire simple : oui ou non à la souveraineté. La gamme des options quant à l'avenir du Québec est évidemment plus large. On s'entend habituellement pour en identifier quatre. Celle d'un Québec demeurant une province canadienne avec les pouvoirs dont il dispose actuellement (« *statu quo* »), d'un Québec demeurant une province canadienne mais disposant de plus de pouvoirs qu'il n'en a actuellement (« fédéralisme décentralisé »), d'un Québec devenant un pays souverain mais formant un partenariat économique et politique avec le reste du Canada (« souveraineté-association ») et celle d'un pays souverain complètement indépendant du reste du Canada (« indépendance »).

Deux sondages, réalisés respectivement à l'été 1994 et en septembre 1995, ont mesuré la popularité de chacune de ces options. Les résultats du plus récent sont typiques et montrent une préférence de l'opinion pour les deux options intermédiaires. Fédéralisme décentralisé et souveraineté-association recueillent respectivement 35% et 32% d'appui. Entre les deux voies les plus radicales, il y a déséquilibre : l'indépendance complète constitue le premier choix de seulement 9%, alors que 21% optent pour le *statu quo*²⁷.

Ce quadrille bipolaire est passible de plusieurs interprétations. En additionnant les deux options aux termes desquelles le Québec demeure une province canadienne, on arrive à une nette majorité fédéraliste (56% contre 41%). L'indépendance dite pure et dure est rejetée — ou plutôt n'est pas appuyée — par 89%. Quant au *statu quo*, il est « rejeté » (même remarque) par les trois quarts. Enfin, sur une note plus facétieuse, on peut tenir les deux options médianes pour irréalisables toutes les deux et conclure implicitement que, les deux tiers des Québécois rêvant en couleurs, le débat sur l'indépendance revient à déterminer qui, des partisans de l'indépendance ou de ceux du *statu quo*, c'est-à-dire de 9% ou de 21% des Québécois, réussiront à imposer leur préférence à l'ensemble !

Pour réunir une majorité de NON au référendum, il fallait coaliser ensemble les partisans du *statu quo* et ceux du fédéralisme plus décentralisé. Ces derniers constituent une mouvance assez large englobant des projets bien différents : l'Accord du Lac Meech et le rapport Allaire, par exemple, auraient tous deux produit un fédéralisme plus décentralisé, mais le premier était suffisamment modeste pour rallier nombre de Canadiens anglais, alors que le second ne suscita aucun intérêt de ce côté. Par la force des choses, cette mouvance devait faire l'objet de la cour la plus assidue de la part des deux camps. Mais à ce point de vue, les fédéralistes étaient en moins bonne posture qu'en 1980.

Lors du référendum précédent, la carte du fédéralisme renouvelé avait été jouée à plein par le camp du NON. On comptait une bonne demi-douzaine de projets de réforme du fédéralisme assez étoffés, dont plusieurs annonçaient une décentralisation poussée du régime : rapport Pépin-Robarts, Livre Beige du Parti Libéral du Québec, rapport du comité constitutionnel du Barreau canadien. Il n'était jusqu'au Premier ministre Trudeau qui n'ait soumis son projet de loi C-60 proposant une réforme limitée aux institutions fédérales. Il était alors légitime de parler de lutte entre deux options de changement, l'une fédéraliste et l'autre indépendantiste.

La situation était bien différente en 1995. Les fédéralistes s'abstinrent généralement cette fois-ci de faire miroiter une méga-réforme constitutionnelle satisfaisant en partie les revendications des nationalistes québécois. Deux raisons motivaient ce choix. En premier lieu, le pouvoir était détenu à Ottawa par un des principaux artisans de la Loi constitutionnelle de 1982, l'ancien ministre de la Justice Jean Chrétien. Celui-ci était peu disposé à remettre en question son œuvre, même si celle-ci n'était pas à l'évidence le type de changement pour lequel les Québécois croyaient avoir voté en 1980. Il est une deuxième raison, plus décisive, à laquelle pouvaient souscrire bien des critiques du rapatriement de 1982. L'expérience des quinze dernières années suggérait qu'une décentralisation poussée du fédéralisme avait toutes les chances de tomber sous les feux croisés de la majorité canadienne-anglaise et des indépendantistes québécois, comme l'avaient fait avant elle les Accords du Lac Meech et de Charlottetown. L'échec du premier projet, en particulier, convainquit bon nombre de Québécois de l'impossibilité de faire accepter par le reste du pays des changements même modestes. La plupart des partisans de l'Accord choisirent malgré tout le camp fédéraliste, mais bon nombre le faisaient en autonomistes résignés plutôt qu'en enthousiastes du lien canadien, avec le sentiment de s'incliner devant un partenaire intraitable.

Si l'on fait abstraction des promesses faites en toute fin de campagne par un Jean Chrétien visiblement dépassé par les événements, les seuls changements promis par le camp fédéraliste étaient de type non constitutionnel. Certains furent concrétisés par le budget Martin du printemps, d'autres promis. Dans un cas comme dans l'autre, sans que de tels changements soient insignifiants, on était loin des ambitieux projets des années soixante-dix et rien n'empêchait théoriquement le gouvernement fédéral de faire marche arrière une fois passée l'échéance référendaire.

Les partisans de la souveraineté, en revanche, lancèrent une opération charme en direction du « marais ». Ils n'avaient d'ailleurs guère le choix. La première mouture du projet de souveraineté (décembre 1994) promettait, on l'a vu, la rétention du dollar canadien, un accord d'association économique avec le reste du Canada, la possibilité pour les Québécois de conserver leur citoyenneté canadienne. Jacques Parizeau dut par la suite accepter un projet de partenariat comportant des institutions communes entre les deux Etats souverains et l'envoi dans un parlement commun de députés désignés par l'Assemblée nationale du Québec. L'adoption de cet accord donna le signal d'une remontée des intentions de vote en faveur du OUI à un niveau rendant la partie non gagnée d'avance, mais gagnable.

Ce choix stratégique comportait le risque de diviser le camp souverainiste. S'il ne le fit pas, c'est que l'accord du 12 juin garantissait sans l'ombre d'un doute que l'échec des négociations sur le partenariat n'empêcherait aucunement l'accession à la

souveraineté. D'autre part, la tournure du débat durant les premiers mois de l'année 1995 avait convaincu même les plus ardents de la nécessité de jeter un certain lest.

L'attitude négative du Canada anglais envers toute réforme accroissant les pouvoirs du gouvernement du Québec acculait l'électorat à une alternative brutale et risquée : le *statu quo* ou la souveraineté. Les fédéralistes escomptaient l'emporter dans cette hypothèse. Ce calcul parut réussir, les sondages indiquant que le *statu quo* paraissait tout compte fait préférable à la souveraineté. En février 1995, une question de ce type donna 51% au *statu quo* contre 39% à la souveraineté. Fin septembre, toutefois, deux sondages indiquaient un resserrement, le *statu quo* menant par 45% contre 39% selon une enquête, et par seulement 46% contre 44 selon l'autre ²⁸.

La perception prédominante était alors qu'un NON maintiendrait le *statu quo* pendant plusieurs années (61% pour, 29% contre). Bien que la plupart (46%) aient cru qu'en cas de NON la position de négociation du Québec vis-à-vis du reste du Canada demeurerait la même, il se trouvait bien plus de gens pour anticiper son affaiblissement (35%) que son renforcement (14%) ²⁹. Autant dire que le NON avait peu à offrir à ceux qui escomptaient un changement constitutionnel majeur dans le cadre de la fédération.

5. La crainte économique et ses limites

Avant 1990, les politiciens fédéralistes avaient tendance à jouer de façon assez crue sur l'inquiétude, réelle, des Québécois devant les conséquences économiques de la souveraineté. Des scénarios dramatiques étaient parfois évoqués : la valeur du dollar canadien allait s'effondrer, les personnes âgées perdraient leurs pensions, les capitaux s'enfuiraient à l'étranger. Dans un registre moins démagogique, les fédéralistes insistaient amplement sur les avantages économiques que le Québec retire de son appartenance à la fédération : jouissant d'un niveau de vie élevé mais inférieur à la moyenne canadienne, les Québécois bénéficient d'importants paiements de péréquation fédéraux, retirent plus que leur part des paiements d'assurance-chômage, des subventions fédérales au titre du bien-être social, et auraient tout à perdre si l'instabilité accompagnait un changement de statut politique.

Les souverainistes rétorquent habituellement que les sombres prédictions de leurs adversaires ne se sont pas concrétisées lors de leurs victoires de 1976, de 1992 et de 1994, que le Québec ne retire pas sa juste part des dépenses fédérales créatrices d'emploi et que le contrôle des leviers par un seul gouvernement permettra d'éliminer les chevauchements et les doublages, de réaliser des économies d'échelle et de gérer l'économie du Québec au profit de sa population.

L'idée de faire du Québec un Etat souverain n'est pas à mon avis motivée *au premier chef* par des considérations d'ordre économique. Les Québécois jouissent déjà d'un niveau de vie enviable. La réduction depuis 1970 des écarts entre Québécois anglophones et francophones a réduit le degré de frustration de ces derniers. Sur le plan strictement comptable, le bilan du fédéralisme d'un point de vue québécois est très défendable, et certainement meilleur que pour un Albertain.

Dans sa majorité, l'opinion n'attend pas de miracles économiques de la souveraineté. Les sondages sont sur ce point assez constants. Appelés à spéculer sur l'évolution de leur niveau de vie après la souveraineté, près de la moitié des Québécois anti-

cipaient un recul. On ne doit donc pas s'étonner que les porte-parole du NON aient fortement insisté sur cette dimension durant la campagne référendaire, au point de donner par moments l'impression qu'elle dominait tout le reste.

Ce choix stratégique ignorait plusieurs considérations. Pour nombre de partisans de la souveraineté, celle-ci est une affaire de cœur, les considérations d'ordre matériel sont subordonnées à d'autres, comme la fierté, l'identité, l'affirmation nationale. D'autre part, l'anticipation d'une baisse de niveau de vie, tout en demeurant le sentiment le plus partagé, n'est pas unanime ni même hégémonique, comme l'indique la moyenne de plusieurs sondages réalisés sur le sujet depuis 1991 : pour deux Québécois pessimistes, il en est un qui escompte une progression de son niveau de vie en cas d'accession à la souveraineté, et un autre qui s'attend tout bonnement à la stabilité³⁰. Plus encore, les pronostics négatifs concernent surtout la période de transition, les répondants ayant tendance à croire que les conséquences seront positives à plus long terme. En 1991, par exemple, 64% entrevoyaient des conséquences négatives pour les dix prochaines années, mais seulement 28% demeuraient aussi pessimistes pour une période de vingt ans³¹.

D'autres signes d'ambivalence sur cette question auraient dû alerter les stratèges du NON. Ainsi, pas moins de 44% des sondés début septembre croyaient que seule la souveraineté permettrait au Québec d'avoir tous les pouvoirs nécessaires pour favoriser la création d'emplois et la relance de l'économie (50% étaient en désaccord) et 53% pensaient que la souveraineté permettrait de regrouper tous les pouvoirs à Québec et ainsi éliminer le gaspillage et les chevauchements. Une bonne majorité (57%) refusait de souscrire à l'affirmation « je serais tenté de voter pour le OUI, mais compte tenu de la situation économique actuelle, la souveraineté du Québec, c'est un risque que l'on ne peut pas se permettre »³².

Les souverainistes ont tenté de contrer l'argument de la crainte économique au moyen d'études largement diffusées commandées par le Secrétariat à la Restructuration dirigé par le ministre LeHir. Malgré leur coût (près de dix millions de dollars), ces études semblent avoir eu un impact limité. Plus efficace semble avoir été la crainte, tangible chez beaucoup, de l'effritement du filet de sécurité sociale canadien. Plus que la moyenne des Canadiens, les Québécois dépendent de ce filet pour assurer leur subsistance. Depuis l'automne 1994, le gouvernement fédéral s'est engagé dans un vaste programme de compressions budgétaires dont les deux programmes cités plus haut constituaient des cibles privilégiées. Appuyés par les syndicats et les groupes populaires, boudés par un milieu des affaires qui réclame à cor et à cri de telles coupures, les souverainistes se sont présentés comme le rempart qui permettrait d'échapper aux conséquences des révisions déchirantes en cours ou en préparation à Ottawa et dans d'autres provinces.

Un discours axé presque exclusivement sur les craintes économiques associées à l'indépendance risquait donc de laisser indifférents ceux dont les valeurs étaient ailleurs, et misait bien gros sur une variable où les perceptions étaient pour le moins nuancées. C'est pourtant ce que firent les fédéralistes. Le chef libéral martela durant la campagne le chiffre de 92 000 emplois que ferait disparaître la souveraineté. En évoquant peu après la *menace* qui pèserait sur un million d'emplois, le ministre fédéral des Finances donna l'impression de renchérir de façon gratuite. En déclarant que le

Québec était trop petit pour une multinationale de l'envergure de celle qu'il dirigeait, le président de Bombardier blessa la fierté des uns plus qu'il ne stimula la crainte des autres.

J'expliquerais ce biais économique moins par les prédispositions de l'électorat que par la psychologie des dirigeants du NON, particulièrement ceux du Parti Libéral provincial. Issus pour la plupart des strates dirigeantes de l'entreprise privée, ils ont eu tendance à croire que les facteurs économiques non seulement tiennent une grande place dans l'échelle de valeurs des électeurs, mais que *seule* cette dimension compte. L'argument économique, manié avec lourdeur, peut se retourner contre celui qui l'utilise. Un message qui combat un projet national sans en proposer un autre risque d'être interprété comme signifiant : l'idée est séduisante, malheureusement elle va nous coûter trop cher, nos moyens sont limités, ajustons-y nos rêves. Discours peu fait pour emballer, surtout les générations montantes.

On a pu constater en fin de campagne les limites des arguments de nature purement économique dans le verdict de l'électorat. Les répondants à un sondage étaient invités à indiquer les divers facteurs ayant déterminé leur choix. Les arguments économiques comme la hausse anticipée des taux d'intérêt (43%), la baisse du dollar canadien (44%) et la menace de perdre son emploi (45%) venaient loin derrière le maintien des acquis sociaux (76%), et les dimensions plus affectives comme la fierté d'être québécois (77%), la protection de la culture et de la langue (70%), la possibilité de créer le pays du Québec (55%) et la fierté d'être canadien (55%)³³.

6. L'impact de l'anxiété linguistique

« L'être précède l'avoir ». Cet extrait du préambule du projet de loi sur l'avenir du Québec reflète l'échelle de valeurs officiellement proclamée du Québec nationaliste, l'importance primordiale pour un peuple de disposer d'un Etat souverain bien à lui, indispensable pour donner corps à la personnalité collective. Cette priorité contraste avec l'échelle de valeurs plutôt matérialiste qui prévaut sur le continent. Ayant réussi à combler en partie leur retard économique, autrefois considérable, sur le reste du continent, nombre de Québécois craignent une secousse qui remettrait en cause les progrès réalisés. Mais une autre angoisse les tenaille, celle de disparaître en tant que collectivité française autonome. L'histoire de ce peuple est celle d'une survivance qui s'est payée très cher. Le déclin de la natalité depuis la fin des années cinquante et la propension des nouveaux arrivants à s'intégrer à la communauté anglo-québécoise ont engendré une inquiétude nouvelle et répandue quant aux perspectives de survie du groupe. La Constitution canadienne accepte malaisément certaines des mesures prises par l'Etat québécois depuis les années soixante-dix pour faire du Québec un Etat français. Un Québec souverain pourrait adopter plus librement les politiques jugées nécessaires non seulement à la survie du français mais à l'avancement économique des francophones. On note une corrélation importante entre l'appui à la souveraineté et l'anxiété linguistique. Certains font même de cette anxiété le ressort principal du mouvement souverainiste. Sans tout réduire à cette dimension, la Commission Laurendeau-Dunton écrivait en 1965 que les Québécois se rueraient vers l'indépendance s'ils en venaient à croire que demeurer au sein du Canada signifie l'assimilation.

Trois enquêtes réalisées sur une période d'un an (août 1994, février 1995 et septembre 1995)³⁴ ont tenté de jauger l'impact de cette variable, avec des questions et des résultats très semblables. Elles ont révélé qu'un nombre important de Québécois croyaient la langue française menacée (51% en 1994, 43% puis 49% en 1995) mais qu'un nombre également élevé, parfois supérieur, ne la croyaient pas menacée (47% en 1994, 56% puis 49% en 1995). Dans chaque cas, l'anxiété était évidemment plus prononcée parmi les francophones. En septembre 1995, 55% des francophones croyaient le français menacé, et ce sentiment était partagé par 68% des électeurs du OUI.

Toutefois, cette anxiété ne semble pas avoir joué de façon décisive au profit des souverainistes parce que seule une minorité voyait dans la souveraineté une solution appropriée à cette menace. Un peu plus du tiers des répondants (37% en 1994, 35% puis 32% en 1995) croyaient que la position du français serait meilleure dans un Québec souverain, un dixième (11% en 1994, 11% puis 12% en 1995) croyaient qu'elle serait pire, et surtout près de la moitié (47% en 1994, 51% dans les deux sondages de 1995) croyaient qu'elle ne changerait pas. L'anxiété linguistique n'était pas suffisamment répandue pour ébranler des fédéralistes dans leur choix, et surtout la souveraineté ne s'imposait pas comme une panacée.

Les craintes quant à l'avenir du français sont avivées par les choix linguistiques des nouveaux immigrants, plus que par la présence d'une minorité de langue maternelle anglaise. Invités en septembre à évaluer les efforts faits au Québec pour favoriser l'usage du français par les immigrants, 54% des Québécois (60% des francophones) répondaient qu'on n'en faisait pas assez, 29% opinaient qu'on en faisait suffisamment³⁵.

La question linguistique ne semble pas avoir figuré au premier rang des préoccupations de l'électorat lors de la campagne référendaire. La situation du français au Québec préoccupait 42% des répondants, l'immigration 24%. Ces préoccupations venaient loin derrière l'emploi (71%), la situation économique du Québec (64%), la réforme des services sociaux et de santé (59%), et la réduction du déficit du Québec (57%)³⁶.

De telles données éclairent peut-être les raisons qui ont conduit le gouvernement Parizeau, dès son arrivée au pouvoir, à ne pas ranimer l'anxiété linguistique, directement ou par l'intermédiaire de groupes de pression partageant ses objectifs. Le gouvernement péquiste a choisi de ne pas relancer le débat linguistique, par exemple en abrogeant immédiatement la législation plus libérale adoptée en 1993 en matière d'affichage ou en insérant systématiquement des clauses dérogatoires à la Charte canadienne dans les lois du Québec. On peut y voir une admission qu'il y avait peu à gagner en capitalisant sur l'anxiété linguistique, ou encore un réflexe de prudence face aux conséquences qu'une législation plus contraignante aurait eue sur l'image du Québec à l'étranger.

Cette approche « douce » fut abandonnée sitôt la question référendaire adoptée. Des messages capitalisant crûment sur l'insécurité linguistique furent alors largement diffusés. On ne dispose cependant pas de données empiriques permettant d'affirmer que ce facteur ait joué un rôle décisif dans la tournure de la campagne³⁷.

7. L'impact des personnalités : « l'effet Bouchard »

Quel est l'impact des personnalités dans une campagne référendaire ? L'expérience d'avant 1995 suggérait qu'il n'était pas insignifiant. En 1980, René Lévesque surclassait Claude Ryan (le chef nominal du NON), mais Pierre Elliott Trudeau les dominait de loin tous les deux. En 1992, la crédibilité personnelle de Robert Bourassa, élevée en début de campagne, fut entamée par le dévoilement de la célèbre conversation Wilhelmy-Tremblay, qui constitue un des facteurs explicatifs de la défaite du NON³⁸. La même année, on a attribué essentiellement aux attaques de Pierre Elliott Trudeau le verdict négatif des Canadiens anglais sur l'Accord de Charlottetown³⁹.

Avant de discuter l'impact des personnalités politiques, rappelons un élément essentiel de la toile de fond, qui n'est d'ailleurs nullement exclusif au Québec : le discrédit profond des institutions et du personnel politiques. Les signes abondent d'une crise de confiance envers les catégories dirigeantes en général, et les politiciens en particulier. La cote de ces derniers s'est particulièrement effondrée. Une enquête réalisée en septembre 1995 plaçait les politiciens au dernier sous-sol parmi onze « élites » : sur une échelle de 1 à 5, seulement 2% leur faisaient tout à fait confiance, alors que 47% ne leur faisaient pas du tout confiance⁴⁰. Indéniable, la méfiance des Québécois à l'égard des politiciens considérés en bloc s'accompagne cependant d'indulgences bien localisées, dont a profité le camp du OUI.

Réexaminant *a posteriori* les sondages réalisés avant le printemps 1995, on ne trouve rien qui permette de jauger la popularité des têtes d'affiche référendaires, bien que le sentiment général des observateurs ait déjà consacré Lucien Bouchard comme l'homme politique le plus populaire au Québec.

En avril 1995, peu après que Bouchard, remis de sa maladie, ait réclamé un virage dans la stratégie souverainiste, un premier sondage permet d'appréhender « l'effet Bouchard ». Il s'annonce foudroyant. Sous la houlette de Parizeau, le OUI accuse 16 points de retard sur le NON. Avec Bouchard à sa tête, le OUI obtient 46,2%, le NON 42,3% : un glissement de l'ordre de 12 points⁴¹. Il ne suffit pas à convaincre Jacques Parizeau de passer le flambeau, mais le contraint à accepter un projet de partenariat qu'il avait clairement récusé jusque-là.

Restait à comparer la crédibilité de Bouchard avec celle des autres têtes d'affiche, quelle que soit leur allégeance. La chose fut faite — pour ceux qui n'ont pas accès aux sondages confidentiels — à la fin de l'été. Un sondage Léger & Léger⁴² établit alors clairement les faits suivants :

- Lucien Bouchard était jugé crédible par le nombre le plus élevé de répondants : plus des deux tiers (69,5%) le jugeaient crédible. Sa crédibilité débordait largement les limites de son camp : par exemple, 56% des non-francophones le jugeaient très ou assez crédible ;
- les trois leaders souverainistes étaient jugés les plus crédibles parmi un total de huit têtes d'affiche posées ;
- les cinq têtes d'affiche fédéralistes mentionnées (Jean Chrétien, Daniel Johnson, Lucienne Robillard, Michel Bélanger et Jean Charest) étaient toutes, à l'exception de ce dernier, jugées moins crédibles que crédibles. La faible crédibilité de Daniel Johnson avait été illustrée dès janvier par un sondage révélant que seule-

ment 22% des répondants étaient d'accord avec lui lorsqu'il déclarait qu'au référendum un NON voudrait dire un OUI à une réforme constitutionnelle, 44% étant en désaccord ⁴³.

La crédibilité de Bouchard ressortait encore plus nettement lorsque les chefs étaient confrontés directement les uns aux autres, obligeant ainsi les répondants à indiquer leur favori ⁴⁴ : 31% désignaient alors Bouchard comme celui leur inspirant le plus confiance. Tous ses rivaux traînaient loin derrière : Jean Chrétien à 13%, Daniel Johnson et Jacques Parizeau *ex-aequo* à 10%.

Il y a lieu de penser que la décision annoncée par Jacques Parizeau le 7 octobre constitue le véritable tournant d'une campagne jusque-là dominée par les tenants du NON. Près des trois quarts (73,6%) des répondants estimaient que Parizeau avait eu raison de nommer Bouchard comme chef du camp du OUI. Un nombre très élevé (57%) estimait que cette décision était susceptible de favoriser le camp du OUI, seulement 27% croyaient que cette nomination n'aurait aucune influence ⁴⁵. Certaines des réactions du public à sa présence physique rappelaient la « trudeumanie » en 1968.

On n'a pas manqué de souligner que la remontée du OUI dans les sondages avait précédé l'implication directe de Bouchard dans la campagne. C'est oublier à mon avis que l'homme était présent dans la campagne bien avant cette date : durant les semaines précédentes, à compter de la rentrée parlementaire du 11 septembre, il harcelait quotidiennement Jean Chrétien durant la période des questions télévisée à la Chambre des communes, avec évidemment peu d'effet sur les députés adverses, mais probablement bien plus auprès des téléspectateurs. L'homme le plus populaire du Québec affrontait le premier chef de gouvernement canadien issu du Québec qui n'ait pas réussi à obtenir le soutien électoral de sa propre province.

Plusieurs sondages illustrent l'impact de l'effet Bouchard. A la mi-octobre ⁴⁶, 15% admettaient que sa nomination comme « négociateur en chef du Québec » advenant un OUI avait influencé leur opinion, bien que 81,5% soutiennent le contraire. Vu le caractère serré de la course, cette influence, qui paraît avoir été unilatérale, était suffisante pour changer le cours de la campagne.

On peut aussi jauger l'effet Bouchard en le comparant à d'autres événements importants de la campagne. Des cinq événements proposés aux répondants, le rôle de premier plan qui lui fut confié à la direction de la campagne du OUI vient en tête avec 50% (26% beaucoup 24% assez), devançant la déclaration de Daniel Johnson prédisant la perte de 92 000 emplois (40%), l'intervention de Laurent Beaudoin au nom des gens d'affaires (35%), la promesse de Jacques Parizeau de geler les impôts dans un Québec souverain (32%), et l'intervention du Premier ministre ontarien Mike Harris refusant à l'avance le partenariat proposé (22%) ⁴⁷.

La seule mention du nom de Lucien Bouchard contribuait à conférer une crédibilité (modestement) accrue au projet de partenariat. Interrogés sur les chances de succès d'une telle négociation, 47,6% des répondants répondaient par l'affirmative, un pourcentage qui passait à 50% lorsque l'on s'enquérait des chances de succès « de Lucien Bouchard » à cet égard ⁴⁸.

Finalement, la crédibilité personnelle de Bouchard ne semble pas avoir souffert de sa fameuse déclaration sur les femmes de race blanche. En fin de campagne, Bouchard venait en tête des personnes ayant influencé le choix des répondants (31%),

laissant loin derrière toutes les autres têtes d'affiche : Parizeau 10%, Johnson 9%, Jean Charest et Jean Chrétien (7%), et Mario Dumont (3%)⁴⁹.

Pour compenser la piètre popularité de ses chefs politiques, le camp du NON a choisi de donner la parole à certaines figures du monde des affaires. L'idée n'était pas mauvaise en soi, ceux-ci ayant une cote de confiance supérieure à celle des politiciens. Néanmoins, la performance des capitaines d'industrie durant la campagne n'a pas toujours été à la hauteur de leurs succès en affaires : seulement 37% des répondants étaient d'accord avec leurs prédictions sur les conséquences négatives de la souveraineté sur l'emploi et l'investissement, alors que 48% étaient en désaccord⁵⁰. Souvent encensés par le milieu nationaliste en tant que symboles de la capacité des francophones à parvenir aux sommets, les hommes d'affaires ont fait l'objet d'attaques très dures dès qu'ils ont tenté d'utiliser ce capital au service de la cause fédéraliste que la grande majorité d'entre eux embrassaient.

Les fédéralistes ont chèrement payé leur sous-estimation de l'effet Bouchard. Il ne faut pas non plus l'exagérer. Le projet de souveraineté du Québec existait bien avant lui, et lui survivra. Si le référendum avait été un simple concours de popularité, le OUI l'eût emporté avec une énorme majorité. Ce facteur s'est ajouté à des tendances plus lourdes agissant les unes dans la direction de la souveraineté, les autres en sens contraire. Le bilan net est néanmoins évident. La campagne de 1995 constituera un exemple classique à citer par ceux qui croient à l'impact d'une personnalité sur un résultat référendaire. Dans un débat complexe où fusent les affirmations contradictoires, le leader charismatique qui simplifie les enjeux et joue avec art sur le registre de la fierté nationale a un impact bien supérieur à celui des études économiques, même un peu gauchies (qu'il s'empressa d'ailleurs de balayer dès son entrée en scène).

Lucien Bouchard est en passe de s'inscrire parmi les grands leaders charismatiques de l'histoire du Québec, aux côtés des Duplessis, Trudeau et Lévesque. Historiquement, les Québécois se sont montrés durs pour de tels leaders après les avoir portés aux nues. Après sa mort, Duplessis tomba dans un tel discrédit que ses successeurs, même ceux issus de son propre parti, durent cacher pendant dix-sept ans la statue que la Législature avait commandée à son effigie. René Lévesque, on l'oublie trop souvent, était complètement déconsidéré durant son second mandat. Pierre Trudeau, le politicien le plus populaire de sa génération, est devenu depuis sa retraite, au Québec à tout le moins, un paria politique, interdit de campagne par son propre camp. Il reste à voir si Bouchard réussira à vaincre cette vieille malédiction, ou du moins à réaliser son rêve avant qu'elle ne s'abatte sur lui...

8. L'évolution post-référendaire

Ceux qui espéraient que le référendum tranche définitivement la question de l'avenir constitutionnel du Québec en ont été pour leurs frais. Le soir même du scrutin, le Premier ministre Parizeau, tout en dépréciant la victoire du camp adverse, a immédiatement annoncé la tenue d'un match revanche dans l'avenir. Les Québécois sont divisés en deux parts presque égales quant à l'opportunité de tenir un nouveau référendum durant le mandat de l'actuel gouvernement, et près des deux tiers sont disposés à recommencer l'exercice dans un avenir plus lointain⁵¹.

Les leaders fédéralistes même les plus hostiles à une réforme constitutionnelle ont interprété le résultat comme l'expression d'une volonté de changement et ont invité leurs adversaires à participer au renouvellement de la fédération. Cette demande s'est immédiatement heurtée à une fin de non-recevoir catégorique de la part des dirigeants souverainistes. Sur ce point, ces derniers sont en porte-à-faux avec l'opinion, une large majorité (73%) souhaitant que le gouvernement du Parti Québécois participe activement au renouvellement de la fédération canadienne ⁵².

Dernière donnée, cruciale : rien n'indique pour le moment que le résultat très serré du référendum ait administré un choc à l'opinion canadienne anglaise, traditionnellement réfractaire à l'enchâssement d'une clause reconnaissant le caractère distinct du Québec et hostile à l'octroi à cette province d'un droit de veto. Cet immobilisme risque de nourrir le scepticisme déjà élevé de l'opinion québécoise quant aux chances de succès d'une nouvelle ronde constitutionnelle.

9. Conclusion

Pour le meilleur ou pour le pire, l'opinion publique est devenue un acteur majeur dans le débat constitutionnel canadien. Autrefois réservé aux élites gouvernementales, ce débat a été élargi depuis vingt ans aux groupes d'intérêt et à l'ensemble de la population. D'où la floraison de sondages observée en la matière.

Les résultats de cette mutation majeure du processus constitutionnel ont fait bon marché de l'illusion longtemps véhiculée par Pierre Elliott Trudeau, selon qui le blocage constaté au niveau des premiers ministres en 1975 et 1980 pouvait être résolu par l'intervention d'une opinion publique canadienne présumée massivement favorable au gouvernement fédéral. On saisit mieux maintenant que loin de déverrouiller le débat, l'appel à l'opinion qui s'est concrétisé par un processus de réforme plus ouvert et par le recours aux référendums n'a fait que bétonner jusqu'ici des désaccords déjà profonds, rendant encore plus aléatoire une solution définitive. Présumée relativement indifférente aux discussions constitutionnelles, l'opinion se laisse facilement prendre au jeu, comme en témoignent les taux de participation souvent fort élevés (94% le 30 octobre dernier) enregistrés lors des référendums constitutionnels.

De l'expérience suisse on pouvait déduire qu'une fédération multilingue pouvait sans trop de danger pour sa survie impliquer l'opinion dans le processus de révision constitutionnelle. Le cas canadien suggère le contraire. Une mobilisation adroite des sentiments populaires peut générer l'immobilisme ou favoriser la dissolution de l'union. Elle ne débouche pas nécessairement sur une pleine compréhension des enjeux, comme en témoignent les perceptions très contradictoires qu'on a relevées plus haut. L'un des constats les plus mélancoliques que l'on retire d'un examen des sondages sur la souveraineté du Québec est la persistance, après trente ans de débats sur la question, de la conviction, partagée par encore 20% des Québécois, qu'un Québec souverain demeurerait... une province du Canada !

Notes

¹ Sur l'évolution de l'opinion sur la souveraineté, voir Louis MASSICOTTE, « Public Opinion in Quebec on the Eve of the Referendum on Secession », communication présentée au colloque sur les processus électoraux au Mexique, aux Etats-Unis et au Canada, Mexico, janvier 1995, 25 p. ; E. CLOUTIER,

Jean-H. GUAY et D. LATOUCHE, *Le virage. L'évolution de l'opinion publique au Québec depuis 1960 ou comment le Québec est devenu souverainiste*, Montréal, Québec/Amérique, 1992 ; R. NADEAU, « Le virage souverainiste des Québécois, 1980-1990 », *Recherches sociographiques*, vol. 33, n° 1, 1992, p. 9-28 ; M. PINARD, « L'appui sécessionniste dans l'opinion québécoise, 1988-1993 », *Opinion* (Bulletin du Conseil pour l'unité canadienne), vol. 2, n° 3, juin 1994, p. 1-5.

² Maurice PINARD, *The Quebec Independence Movement. A Dramatic Reemergence*, Department of Sociology, McGill University, Working Papers in Social Behaviour, 1992, p. 7.

³ *L'Actualité*, juillet 1992, p. 51.

⁴ MASSICOTTE, *op. cit.*, p. 19.

⁵ Le chiffre cité est celui des NON après que l'on ait réparti les indécis proportionnellement aux choix exprimés par les répondants moins discrets. Les indécis ayant tendance à favoriser le fédéralisme en plus grand nombre, l'expérience d'un quart de siècle, confirmée en tous points lors du dernier référendum, incite les sondeurs à rajuster à la hausse par deux ou trois points le score prédit aux fédéralistes par cette méthode. Voir André BLAIS, Jean CRÊTE et Guy LACHAPPELLE, « L'élection québécoise de 1985 : un bilan des sondages », *Revue canadienne de science politique*, vol. 19, 1986, p. 325-336, et Jean-Marc LEGER, « La subtilité de l'électorat », *Bulletin de la Société québécoise de science politique*, vol. 4, n° 1, décembre 1994, p. 8-9.

⁶ Pierre DROUILLY, « Référendum : reste à savoir par quelle marge le OUI va perdre », *La Presse*, 29 septembre 1995, p. B3.

⁷ Peu de sondages publiés ventilent les résultats suffisamment pour permettre une telle analyse, et les quelques-uns qui l'ont fait n'isolent pas la variable linguistique. Vu le caractère massif de l'appui de la communauté anglophone au camp du NON, ce type d'opération constitue un préalable indispensable pour apprécier l'impact des autres variables.

⁸ Sondage CROP effectué du 1^{er} au 5 septembre 1995, tel que rapporté dans *L'Actualité*, 1^{er} novembre 1995, p. 23 et 25.

⁹ Ces données sont extraites d'une des enquêtes les plus complètes de la campagne, réalisée par les maisons SOM et Environics pour le compte entre autres de Radio Canada. Voir *Document #2 Tableaux Synthèses. Sondage référendum 1995 SRC/CBC The Gazette /Le Soleil /Le Devoir /Le Droit*, Division de la recherche, Société Radio-Canada, 2 octobre 1995, p. 15. Ce sondage sera cité ci-après « SOM Radio-Canada, septembre 1995 ».

¹⁰ Ces données sont rapportées dans MASSICOTTE, *op. cit.*, p. 11.

¹¹ *L'Actualité*, juillet 1992.

¹² Sondage Maclean's Strategic Counsel mené du 29 mai au 4 juin 1995, tel que rapporté dans *Maclean's Magazine*, 1^{er} juillet 1995, p. 15.

¹³ *L'Actualité*, 1^{er} novembre 1995, p. 20.

¹⁴ Sondage CROP réalisé du 5 au 9 janvier 1995, tel que rapporté dans *L'Actualité*, 15 mars 1995, p. 56.

¹⁵ J.-H. GUAY, P. DROUILLY, P.-A. COTNOIR et P. NOREAU, « Référendum : les souverainistes risquent de rencontrer (*sic*) une dure défaite », *La Presse* (Montréal), 26 août 1995, p. B3. Pour des indications du même ordre, voir « Quebecers feel fondness for Canada, poll finds », *The Globe & Mail* (Toronto), 16 août 1995, p. A1 et A6, rapportant un sondage CROP réalisé pour le compte du Gouvernement canadien du 23 mars au 4 avril 1995. Les données de cet article doivent être interprétées avec circonspection, puisqu'il est fondé sur une fuite provenant d'un acteur référendaire.

¹⁶ Sondage SOM Radio-Canada, septembre 1995.

¹⁷ Sondage CROP réalisé en janvier 1995, tel que rapporté dans *L'Actualité*, 15 mars 1995, p. 56.

¹⁸ Sondage CROP, tel que rapporté dans *La Presse*, 17 février 1995, p. B4.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Sondage CROP, réalisé du 20 au 25 septembre 1995, *La Presse*, 30 septembre 1995, p. B1.

²¹ Sondage SOM Radio-Canada, septembre 1995, p. 30-31.

²² SOM 27 oct. « Si vous aviez la garantie que les négociations pour conclure un partenariat économique et politique avec le reste du Canada vont réussir (vont échouer), voteriez-vous oui ou non au référendum du 30 octobre prochain? »

Vont réussir	OUI	52	NON	34	Discrets	14
--------------	-----	----	-----	----	----------	----

Vont échouer	OUI	38	NON	47	Discrets	15
--------------	-----	----	-----	----	----------	----

²³ Sondage SOM La Presse Droit de Parole réalisé du 15 au 18 septembre 1995, tel que rapporté dans *La Presse* (Montréal), 22 septembre 1995, p. B1.

²⁴ *Idem*. Le scepticisme quant aux chances de succès du partenariat était particulièrement prononcé chez les femmes.

²⁵ Ce paragraphe est fondé sur trois enquêtes de la maison CROP, tel que résumées dans *La Presse*, 26 octobre 1995, p. B1. En voici les données brutes : « Si le gouvernement du Québec gagne son référendum, croyez-vous que le reste du Canada acceptera de négocier un nouveau partenariat économique et politique avec un Québec souverain ? »

	22-25 sept.	13-16 oct.	19-23 oct.	Evolution
OUI	46	49	51	+5
NON	39	32	29	-10
Discrets	15	19	21	+6

²⁶ Sondages CROP effectués au début et au milieu de la campagne, tel que rapportés dans *La Presse*, 18 octobre 1995, p. B1. La question était : « Si la majorité des Québécois vote OUI au référendum, croyez-vous qu'il est (très, assez, peu, pas du tout) probable, qu'un Québec souverain puisse conclure avec le reste du Canada, en un an, un accord global de partenariat économique et politique ? » :

	22-25 sept.	13-16 oct.	Evolution
Très ou assez probable	29	35	+6
Peu probable	38	31	-7
Pas du tout probable	25	26	+1
Discrets	8	8	

²⁷ Sondage SOM Radio-Canada, septembre 1995, p. 29. Les données de l'été 1994 sont rapportées dans *La Presse*, 29 août 1994.

²⁸ Sondages CROP rapportés dans *La Presse*, 17 février 1995 p. B4 et 30 septembre 1995 p. B5 ; Sondage SOM Radio-Canada, septembre 1995, p. 36.

²⁹ Sondage SOM Radio-Canada, septembre 1995, pp. 37 et 45.

³⁰ Voir le tableau-synthèse dans MASSICOTTE, *op. cit.*, p. 21.

³¹ « Quel effet selon vous l'indépendance économique et politique complète aurait-elle sur votre niveau de vie au cours des :

	Positif	Aucun	Négatif
10 prochaines années ? »	30	3	64
20 prochaines années ? »	60	3	28

Sondage Angus Reid réalisé du 26 avril au 15 mai 1991, tel que rapporté dans *The Citizen* (Ottawa), 6 juin 1991.

³² *L'Actualité*, 1^{er} novembre 1995, p. 20.

³³ Sondage Léger & Léger réalisé du 16 au 20 octobre 1995, *Journal de Montréal*, 21 octobre 1995, p. 7.

³⁴ Sondage CROP, rapporté dans *La Presse*, 29 août 1995 ; les données des deux autres enquêtes sont résumées dans : Sondage SOM Radio-Canada septembre 1995, p. 17-18.

³⁵ Sondage SOM réalisé du 22 au 27 septembre 1995, tel que rapporté dans *La Presse* (Montréal), 29 septembre 1995.

³⁶ Sondage CROP réalisé du 20 au 25 septembre 1995, tel que rapporté dans *La Presse*, 30 septembre 1995, p. B1.

³⁷ Mentionnons cependant que selon les répondants à un sondage Gallup à la mi-octobre, 62% des répondants pensaient que l'identité culturelle des Québécois était un enjeu important dans le débat référendaire. *La Presse* (Montréal), 14 octobre 1995, p. B9.

³⁸ Voir Louis MASSICOTTE, « A Deal which leaves all Parties Unhappy. The Canadian Constitutional Referendum of 1992 », *Zeitschrift für Kanada-Studien*, vol. 13, n° 1, 1993, p. 125-140.

³⁹ Jean-François Lisée, *Le Naufrageur. Robert Bourassa et les Québécois 1991-1992*, s.l., Boréal, 1992, p. 588-589.

⁴⁰ « Un incroyable ras-le-bol », *L'Actualité*, 1^{er} décembre 1995, p. 25-31.

- ⁴¹ Sondage Léger & Léger effectué du 13 au 20 avril 1995, publié dans le *Journal de Montreal*, 21 avril 1995, p. 11.
- ⁴² Enquête réalisée du 17 au 23 août 1995, *Journal de Montréal*, 26 août 1995, p. 11.
- ⁴³ Sondage SOM réalisé du 27 au 31 janvier 1995, *La Presse*, 3 février 1995.
- ⁴⁴ Sondage SOM Radio-Canada, p. 28.
- ⁴⁵ Sondage Gallup Canada, rapporté dans *La Presse* du 14 octobre 1995, p. B9.
- ⁴⁶ Sondage SOM réalisé du 13 au 16 octobre, rapporté dans *Le Soleil* (Québec), 17 octobre 1995, p. A1.
- ⁴⁷ Sondage CROP réalisé du 13 au 16 octobre, *La Presse*, 18 octobre 1995 p. B1.
- ⁴⁸ Sondage SOM, *Le Soleil* des 17 et 20 octobre 1995.
- ⁴⁹ Sondage SOM réalisé du 19 au 23 octobre, *Le Soleil*, 27 octobre 1995, p. A9.
- ⁵⁰ Sondage Gallup Canada cité *supra*, note 45.
- ⁵¹ Sondage SOM réalisé du 31 octobre au 2 novembre, rapporté dans *Le Soleil*, 3 novembre 1995. Aussi, sondage SONDAGEM effectué du 2 au 6 novembre, *Le Devoir*, 12 novembre 1995, p. A14.
- ⁵² Sondage SOM cité *supra*, note 51.

Les mouvements sociaux d'hier, germes du nationalisme ou du régionalisme d'aujourd'hui

Denise VAN DAM

Cette contribution est basée sur une recherche relative à l'identité culturelle de la classe dirigeante en Flandre et en Wallonie que j'ai effectuée dans le cadre de ma thèse de doctorat ¹. Dans le cadre de cette recherche j'ai interrogé soixante dirigeants flamands et soixante dirigeants wallons, issus des champs économique, financier, culturel, académique, social et politique. J'ai fondé mon hypothèse de départ sur le paradigme de l'action sociale, qui considère que les identités culturelles se constituent à partir de luttes sociales. Nous allons voir que le type de luttes et les acteurs qui y étaient engagés étaient différents en Flandre et en Wallonie. De plus, les rapports entre la classe populaire et la classe dirigeante étaient également de nature très différente dans les deux Régions. La revendication « nationalitaire » ou fédéraliste en Wallonie a été enracinée dans des luttes sociales, tandis qu'en Flandre elle l'était dans des luttes culturelles. Dans le premier cas, l'antagonisme entre classes sociales a traversé le combat nationalitaire, dans le deuxième cas, la coopération entre classes sociales a renforcé le combat nationalitaire.

J'ai posé comme hypothèse que les représentations qu'ont les dirigeants flamands et wallons de leur Région, notamment par rapport au fédéralisme et par rapport au « statut » de leur Région — « Etat-Nation en devenir » ou Région — répondent également à des logiques différentes.

Pour comprendre la différence entre l'identité culturelle des dirigeants flamands et wallons, il est impératif de se pencher sur les configurations socio-économique et culturelle de la Flandre et de la Wallonie dans le passé. Dans un premier temps, je mettrai en lumière l'articulation entre le mouvement flamand et la classe dirigeante flamande, d'une part, et entre le mouvement syndical socialiste wallon et la classe dirigeante en Wallonie, d'autre part. Dans un deuxième temps, je ferai part de quelques-uns des résultats de ma recherche empirique.

1. L'articulation entre les mouvements régionaux et les classes dirigeantes en Flandre et en Wallonie

Nous allons voir comment dans les deux cas, l'enracinement ou le déracinement de la classe dirigeante dans la société est différent. Dans le cas de la Flandre, la classe

dirigeante *flamande* « faisait corps » avec la société flamande, tandis que dans le cas de la Wallonie, la classe dirigeante *belge* était considérée comme extérieure à la Wallonie : force endogène dans le premier cas, force exogène dans le deuxième cas.

1. *Mouvement flamand et classe dirigeante flamande*

Selon J. Remy, l'exemple du mouvement flamand permet de montrer « la motricité du culturel et la perdurance de celui-ci lorsque, à la manière d'une grammaire générative, il se transpose d'un champ à l'autre et définit ainsi, vis-à-vis du champ politique, quelle priorité de revendications il s'agit de prendre en compte »². Voyons cela d'un peu plus près. Quand la Belgique a été créée en 1830, la Flandre était à dominante rurale et pauvre, tandis que la Wallonie était en pleine croissance industrielle. La bourgeoisie francophone qui détenait le pouvoir imposait la langue française sur tout le territoire belge, y compris la Flandre. Comme seule la langue française avait le statut de langue officielle, les Flamands se sentaient brimés, non seulement dans leur essence culturelle-linguistique, mais également dans leurs aspirations de mobilité sociale. Un vaste mouvement culturel vit alors le jour, d'abord porté par des intellectuels, des romanciers et le bas-clergé. L'existence de problèmes linguistiques ne fut officiellement reconnue qu'en 1856. Après plusieurs lois linguistiques, dont la première date de 1873, le néerlandais fut finalement reconnu comme langue officielle, au même titre que le français. Il fallut toutefois attendre 1932 pour que l'unilinguisme régional soit adopté : le néerlandais devenait la seule langue officielle en Flandre, il en allait de même pour le français en Wallonie tandis qu'à Bruxelles les deux langues avaient le même statut.

Le mouvement flamand ne se limitait toutefois pas aux aspects linguistiques et culturels. Très vite, le champ culturel impose ses enjeux aux champs social et économique. Sur le plan social, le mouvement syndical chrétien, de loin le plus important en Flandre, a été nourri par le mouvement flamand, assoiffé non seulement de démocratie culturelle mais également de démocratie sociale. Sur le plan économique, un processus de formation d'une nouvelle classe dirigeante s'opposant à la classe dominante traditionnelle se met en route. Elle réussit à s'imposer grâce à sa capacité de transposer l'enjeu du modèle culturel propre au champ culturel — la défense culturelle de la Flandre — vers le champ économique — la défense économique de la Flandre. Elle parvient à mobiliser les masses flamandes. Ainsi se retrouve-t-elle porteuse d'un nouveau modèle culturel propre à la société flamande dans son ensemble et d'une interprétation particulariste de ce modèle culturel servant les intérêts de classe. Cette nouvelle classe dirigeante a contribué, grâce à l'idéologie populiste qu'elle véhiculait, à occulter les rapports de classe au sein de la société flamande. L'antagonisme de classe a cédé la place à l'antagonisme communautaire : l'adversaire se trouvait principalement en dehors de la société flamande.

2. *Mouvement wallon et classe dirigeante belge*

La situation sociale et économique de la Wallonie à l'aube de la création de la Belgique est d'un tout autre ordre. La Wallonie est la terre de la grande industrie et le théâtre de la lutte des classes. L'activité financière et économique est surtout contrôlée par deux grandes banques belges, la Société Générale et la Banque de Belgique,

qui mènent une politique de concentration industrielle nuisible à la petite et moyenne entreprise. Comme le dit M. Quévît : « Elles préfèrent racheter une entreprise en faillite ou à cours de liquidité plutôt que de lui avancer les ressources qui lui permettraient de relancer ses activités »³. Face à cette nouvelle classe capitaliste, le mouvement syndical socialiste prend naissance. En Wallonie, contrairement à la Flandre, il n'est donc pas question de coopération entre les classes sociales, d'idéologie d'inspiration populiste. Bien au contraire, c'est le conflit entre les classes sociales qui prédomine. La classe ouvrière ne se battait pas seulement sur le terrain économique. Sa logique révolutionnaire s'étendait au champ politico-institutionnel : la classe ouvrière wallonne et ses alliés, les Libéraux radicaux, étaient républicaine. Un demi-siècle après les révoltes en faveur du suffrage universel, elle s'est opposée massivement au retour du roi Léopold III et a plongé la Belgique dans un état insurrectionnel, durant l'été 1950. Dix ans après cet « été chaud », a lieu une autre manifestation témoignant de la conscience politique de la classe ouvrière wallonne. Pendant l'hiver 1960-1961, la classe ouvrière belge s'oppose au projet de loi, appelé « loi unique », impliquant une série de mesures anti-sociales. D'abord nationale cette grève acquiert, au fil des semaines, une spécificité wallonne. Elle aboutit à la revendication du fédéralisme par une partie du mouvement ouvrier socialiste wallon, un événement majeur dans l'histoire de celui-ci. Si jusqu'alors les revendications fédéralistes avaient surtout été l'œuvre d'intellectuels et d'hommes politiques wallons, une grande partie du mouvement ouvrier wallon s'y rallia durant la grève de 1960-1961. Elle considérait le fédéralisme comme le seul moyen d'aboutir à des réformes de structures économiques. A l'inverse du mouvement flamand, la revendication fédéraliste ne s'appuyait pas sur une injustice culturelle mais bien sur une injustice socio-économique. C'est à ce moment que la désignation de l'adversaire se modifie : désormais ce n'est plus seulement la grande bourgeoisie capitaliste mais aussi « l'Etat belgo-flamand ». La conscience régionale en Wallonie s'est donc ancrée dans une conscience économique de « classe » et non dans une conscience culturelle de « peuple » comme en Flandre.

A la conscience de classe « pure », où seule la classe capitaliste est désignée comme adversaire, et à la conscience de classe « communautaire », où tant la classe capitaliste que l'Etat belge sont visés, succède une troisième étape où un nouvel adversaire fait son entrée. En effet, depuis une dizaine d'années, le mouvement wallon revendique, en plus d'une autonomie économique, une autonomie culturelle. Cette fois l'adversaire principal est l'intelligentsia culturelle bruxelloise. En 1983, quatre-vingts intellectuels signent un *Manifeste pour la culture wallonne*. Il s'agit d'un acte d'affirmation de la culture wallonne. Selon les signataires, le problème ne résiderait pas dans l'inexistence d'une culture wallonne — facilement réfutable — mais bien dans la non-reconnaissance de cette culture. Les signataires ne revendiquent pas seulement la reconnaissance de la culture wallonne mais également l'autonomie culturelle de la Wallonie. En termes institutionnels belges, cela signifie la scission de la Communauté française de Belgique et le transfert de ses compétences vers, d'une part, la Région wallonne et d'autre part, la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit donc de la revendication du droit à l'autogestion culturelle.

Nous pouvons donc constater — en simplifiant — que ce qui était à l'origine des revendications d'autonomie de la Flandre — la culture — fait figure d'aboutissement

des revendications d'autonomie de la Wallonie. Toutefois, l'acteur principal n'est pas ici le bas-clergé ou la petite bourgeoisie flamande mais bien des acteurs ayant fait — pour la plupart — leurs preuves dans les luttes syndicales wallonnes.

2. Les principaux enseignements de cette étude

De la recherche empirique menée sur l'image que se font de leur région les dirigeants flamands et wallons, je retiendrai trois thèmes. Le premier concerne quelques noyaux durs de l'imaginaire de la Région. Le deuxième examine continuité et discontinuité entre les mouvements flamand et wallon, d'une part, et leur classe dirigeante respective, d'autre part. Le troisième confrontera ces données au débat sur le nationalisme et le post-nationalisme.

1. Quelques noyaux durs de l'imaginaire

Deux idéaux-types se dégagent : l'identité nationalitaire et l'identité régionalitaire. Les dirigeants flamands adhèrent majoritairement au premier type, tandis que les dirigeants wallons s'identifient presque exclusivement au second.

Oposons « terme à terme » les imaginaires des deux types d'identité, le premier terme relevant de l'identité nationalitaire et le second de l'identité régionalitaire.

1. *Le cœur versus la raison*

Dirigeants flamands et wallons divergent dans leur conception du sentiment d'appartenance. Les premiers s'inscrivent majoritairement dans une « logique culturaliste ». Ici, c'est « le cœur » qui parle. Se sentir appartenir à la Flandre et se battre pour elle constituent une évidence et un devoir qui dépasse la raison. Les répondants wallons, par contre, s'inscrivent majoritairement dans la logique « rationaliste ». Ici, c'est donc la raison qui parle. Le sentiment d'appartenance est considéré comme un outil pour le développement économique. Pas de romantisme ici. D'ailleurs, le sentiment d'appartenance risque de dévier vers le nationalisme excessif et vers le racisme. Le cœur versus la raison reflète la dichotomie entre le nationalisme culturel et le nationalisme économique.

2. *Le Génie culturel versus la Culture française*

La culture est un élément majeur dans l'imaginaire flamand. Poursuivant la logique du nationalisme culturel et celle de l'idéologie holiste, les dirigeants flamands se félicitent de posséder un héritage culturel d'envergure. La culture flamande est connue et reconnue aux quatre coins du monde, disent-ils. Grâce à sa peinture, sa littérature, son architecture, ... la Flandre a rayonné dans le monde entier. Aujourd'hui, elle poursuit son chemin. Elle est une et indivisible grâce à cette culture, procurant au peuple entier, au-delà des clivages sociaux, un sentiment d'appartenance chaleureux, prétendent beaucoup d'interviewés. J'ai pu remarquer l'importance accordée à « l'opinion des autres », ces « autres » étant les forums culturels internationaux. Cette « opinion des autres » va de pair avec « l'ouverture aux autres » : il s'agit de deux dimensions essentielles pour l'accession de la Région au statut de Nation.

Le nationalisme culturel est étranger aux dirigeants wallons, qui considèrent la culture avant tout comme un vecteur favorisant la participation des gens à la commu-

nauté locale. C'est ici « la culture comme monde vécu » ou comme un instrument favorisant le sentiment d'appartenance à sa Région, celle-ci étant considérée comme « creuset de vie ». En ce qui concerne la culture reconnue internationalement, les dirigeants wallons se réfèrent à la « grande culture française » ou à la francophonie en général, incluant Bruxelles, toutefois sans « problématiser » ou « argumenter » cette appartenance. On ne peut pas se défaire de l'impression d'être face à « un vide à combler ». En effet, si la culture en Wallonie se résume à la « culture au quotidien » et que son appartenance à la culture française n'est pas problématisée, où pourrait alors se situer sa fierté culturelle, élément essentiel du nationalisme culturel ? Nous avons ici un indicateur important du fait que les répondants wallons considèrent la Wallonie davantage comme une Région, faisant partie d'une entité culturelle plus large, plutôt que comme une Nation possédant une culture propre.

3. *La lutte pour le néerlandais versus « le français, ça va de soi »*

Comme pour la culture, bon nombre de répondants flamands estiment que la lutte pour le néerlandais est un devoir qui s'impose tout naturellement. Plusieurs Flamands se sont exprimés de façon très émotive sur leur langue, contrairement aux répondants wallons. Nous retrouvons ici, une fois de plus, l'idéologie holiste et le modèle du nationalisme culturel. La situation est différente chez les répondants wallons qui se félicitent de parler une langue universelle. Toutefois, comme pour la culture française, la langue française ne fait pas l'objet d'une exaltation ou d'une problématisation. De nouveau, la proximité symbolique de la France est vécue comme allant de soi. L'imaginaire de la francité ne trouve une fois de plus qu'une manifestation non formalisée.

4. *« Le pragmatique entreprenant et le cosmopolite » versus « le créatif et le tolérant »*

Flamands et Wallons puisent dans deux registres différents pour juger leurs compatriotes. Les répondants flamands font l'éloge de l'éthique de travail, du pragmatisme, du dynamisme et de l'esprit d'entreprise des Flamands. Le Flamand n'est pas un être de parole mais d'action, prétendent-ils. Le Flamand a ce don particulier de toujours pouvoir se tirer d'affaire. Il a appris à se débrouiller. Il a pris son destin en main et est parvenu à faire de la Flandre la première puissance économique de la Belgique. Toutefois, une minorité importante estime que les excès de travail ont mené les Flamands à se replier sur eux, à ne s'estimer heureux que lorsqu'« on travaille avec la sueur de son front ». En plus, elle regrette que le Flamand se soit toujours senti soumis et inférieur aux autres ; il a peur d'affronter le monde. Cela doit changer, disent-ils ; la nouvelle génération doit s'ouvrir au monde, sortir de chez elle, être plus audacieuse, rejeter les chaînes de la domination catholique et nationaliste. Un Flamand doit être un citoyen du monde.

Les dirigeants wallons estiment que les Wallons sont un « peuple ingénieux et tolérant ». Selon bon nombre de répondants, le Wallon ne connaît pas l'éthique du travail des Flamands mais il a « l'esprit pétillant du champagne ». La créativité artisanale et industrielle du passé se poursuit actuellement, disent-ils. L'esprit plutôt anarchiste, mettant à la marge la rigueur et la discipline, fait partie intégrante de cette ingéniosité. Le Wallon ose dire les choses, ose inventer et ose avancer. De plus, le

Wallon est un être tolérant : peu de racisme, de xénophobie ou de repli sur soi. Contrairement aux répondants flamands, nous ne retrouvons pas chez les répondants wallons une remise en cause d'un certain type de compatriotes.

5. *« Le développement maîtrisé » versus « le développement harmonieux »*

Ici nous sommes sur le terrain du développement économique régional. Au-delà des divergences, la majorité des dirigeants flamands et wallons s'inscrivent dans une logique de « développement sans contrainte » : dans un monde de mobilité financière, économique et commerciale, ils jugent utopique de vouloir instaurer des références locales ou régionales.

Les divergences se situent au niveau des minorités. Une minorité importante de dirigeants flamands développe l'imaginaire du « développement maîtrisé », ce qui signifie le maintien des centres de décision en Flandre et la création d'un ou de plusieurs holdings flamands. Il faut aussi que la Flandre exploite tous les atouts géographiques qui l'ouvrent sur l'extérieur.

Une minorité importante de dirigeants wallons estime que l'économie doit être au service des gens et non l'inverse. J'ai appelé ce type « le développement harmonieux ». C'est pourquoi le droit au travail, le droit à un environnement de qualité, l'équilibre entre ville et campagne sont estimés comme importants.

6. *Etat versus Région*

Les dirigeants flamands considèrent la Flandre davantage comme un Etat que comme une région. La preuve en est notamment l'importance qu'ils accordent aux frontières et le peu d'intérêt qu'ils prêtent aux divisions internes en Flandre. La Flandre est bel et bien délimitée vis-à-vis de l'extérieur ; sur le plan intérieur, elle est une et indivisible. De plus, le fédéralisme est accueilli à bras ouverts car il procure à la Flandre un haut degré de souveraineté. Les dirigeants wallons, en revanche, n'opèrent pas une distinction claire et nette avec leurs voisins. Nous en avons déjà des indications au niveau de l'imaginaire de la culture et de la langue. Par rapport aux frontières externes, les Wallons mettent davantage en exergue les régions transfrontalières plutôt que les frontières de la Wallonie. Quant aux divisions internes, les sous-régions occupent une place importante. Les réticences vis-à-vis du fédéralisme et la nostalgie de l'ancienne Belgique pour certains indiquent que la majorité des dirigeants wallons ne s'imaginent pas qu'un jour la Wallonie pourrait obtenir le statut d'un Etat.

Nous avons déjà vu qu'en ce qui concerne son statut culturel et linguistique, la Wallonie se réfère à la France. Ici, nous constatons que pour ce qui est de son statut institutionnel, elle se réfère à la Belgique.

7. *« Un passé de souffrance et de fierté, un avenir incertain » versus « un passé sécurisant, un avenir plein d'espoir »*

Transversalement aux différents thèmes abordés, j'ai pu constater des rapports au temps et à l'espace différents chez les dirigeants flamands et wallons. Chez bon nombre de dirigeants flamands, le temps est un mélange de gloire, de souffrance et d'inquiétude. Le passé donne lieu à la fois à des sentiments d'exaltation et à des sentiments de souffrance. Le passé culturel lointain fait l'objet d'une fierté non retenue. Le

« Génie » (au sens herdérien) du peuple flamand se situe dans ce passé grandiose, qu'il s'agit de poursuivre. Le passé social et linguistique est un passé de souffrance et de lutte. C'est grâce à la lutte acharnée du peuple flamand qu'actuellement la Flandre est en voie de devenir une Nation. Mais l'avenir est source d'inquiétude : les Flamands commencent à se reposer sur leurs lauriers, à oublier la lutte, aussi bien sur le plan linguistique que sur le plan économique, estiment bon nombre de répondants.

Chez les dirigeants wallons, le passé industriel fait bel et bien l'objet d'une certaine fierté, mais nullement d'une exaltation. Le déclin actuel ne serait qu'un accident de l'histoire, nécessaire pour restructurer l'industrie et repartir aussi bien. Les Wallons envisagent donc l'avenir avec beaucoup d'espoir. Ils sont confiants. Le rapport au temps est de type continu, non conflictuel, non problématisé. Le temps s'écoule à l'image d'un ruisseau, qui tantôt, à la suite d'une tempête, sort de son lit, tantôt ralentit son rythme, mais qui finit toujours par trouver son chemin vers la rivière.

8. « *Espace intérieur + espace extérieur = 2* » versus « *espace intérieur + espace extérieur = 1* »

Quant à l'espace, les oppositions entre dirigeants flamands et wallons se poursuivent. Ce qui caractérise les premiers est l'articulation entre, d'une part, la maîtrise d'un espace intérieur bien délimité, et d'autre part, l'ouverture de cet espace au monde extérieur. Chez les dirigeants wallons, en revanche, nous retrouvons un espace intérieur conçu comme morcelé et sa confusion avec l'extérieur.

2. *La continuité ou la discontinuité entre les mouvements flamand et wallon et leur classe dirigeante respective*

Ma recherche a démontré que la classe dirigeante flamande se situe bel et bien dans la continuité de la logique du mouvement flamand, tandis que la classe dirigeante wallonne donne l'impression de vivre sinon en rupture, en tout cas « à côté » du mouvement wallon. En ce qui concerne l'identité culturelle, la motricité du culturel et sa transposition d'un champ à l'autre s'avèrent bien réelles chez les dirigeants flamands que nous avons interviewés. La majorité d'entre eux se situent entièrement dans la logique d'un nationalisme culturel fondé sur l'idéologie holiste ou l'imaginaire communautaire, « le peuple flamand ». Par contre, la motricité socio-économique, propre au mouvement wallon, ne se retrouve pas chez les dirigeants wallons. Rien d'étonnant si nous prenons en considération le fait que le nationalisme socio-économique a été porté par la classe adverse de la classe dirigeante, cette dernière n'étant de surcroît même pas wallonne mais bruxelloise. La classe dirigeante wallonne a finalement été la « grande absente » de la lutte identitaire en Wallonie. Cette absence historique se manifeste aujourd'hui dans ses représentations culturelles, économiques et institutionnelles de la Wallonie. La « difficile formalisation de l'identité wallonne » dont parle J.-M. Klinkenberg ⁴, se trouve confirmée par ma recherche.

3. *Nationalisme, régionalisme ou post-nationalisme*

A côté de l'identité nationalitaire et de l'identité régionalitaire, n'existe-t-il pas une identité postnationale ? Je n'en ai trouvé d'indicateurs ni chez les répondants

flamands, ni chez les répondants wallons. Chez les dirigeants flamands, les souverainetés politique, culturelle et économique semblent se superposer au sein d'un territoire bien délimité vis-à-vis de l'extérieur. Le dépassement de l'identité nationale ne pourrait-il être envisagé qu'une fois le statut d'Etat-nation consolidé ? N'oublions pas que l'aspiration flamande à la plus grande souveraineté possible est inspirée par un sentiment de menace. Tant que celui-ci persiste, l'accès à l'identité postnationale semble illusoire. Notons toutefois que les dirigeants en provenance du secteur culturel ont mis en cause la superposition des différentes souverainetés et adopté une attitude moins « crispée », plus ouverte à des expérimentations institutionnelles et culturelles. Sans doute, l'identité postnationale pourra-t-elle plus facilement éclore dans ce milieu.

Chez les répondants wallons, l'identité culturelle semble davantage pré-nationale. La différenciation des niveaux de pouvoir pourrait faire croire que l'on est proche de l'identité postnationale, mais, nous semble-t-il, cette différenciation témoigne davantage d'une absence d'identité nationale en tant que telle. Est-il possible de passer d'une identité « pré- » à une identité « post- », en évitant l'étape « nationale » ? La question est posée.

Notes

¹ *Les représentations culturelles et politiques. Le cas des dirigeants en Flandre et en Wallonie*, ULg, 1995-1996. La thèse paraîtra sous forme de livre chez Quorum, Louvain-la-Neuve, sous le titre *Le rêve brisé*. L'ouvrage en néerlandais est paru chez Van Halewyck, Leuven, sous le titre *Blijven we buren in België ?*.

² J. REMY *et al.*, *Produire ou reproduire ?*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1980, p. 286.

³ M. QUEVIT, *Les causes du déclin wallon*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1978, p. 69.

⁴ J.-M. KLINKENBERG, « L'identité wallonne : hypothèque et faux papiers », in *Cahiers marxistes*, n° 187, Bruxelles, *La Wallonie et ses intellectuels*, 1993, p. 37-53.

L'analyse des économistes

La Belgique dans un double processus de fédéralisme économique

Fabienne ILZKOVITZ et Françoise THYS-CLÉMENT ¹

Le fédéralisme belge est un processus de dynamique de dissociation, de différenciation par opposition au mouvement d'association ou de dynamique fédérale européenne.

Placée au centre des deux dynamiques contradictoires, la Belgique conserve-t-elle les instruments nécessaires à son avenir économique ? Dispose-t-elle encore des instruments budgétaires et monétaires indispensables au bon fonctionnement du rôle des pouvoirs publics ?

Nous avons déjà abordé l'étude de ce problème précédemment ² dans un contexte où l'accent était mis sur la spécificité des finances publiques belges, à savoir l'asymétrie des retombées financières pour les régions et les communautés du pays.

Nous soulignons ainsi que les réformes institutionnelles internes étaient à l'origine des contraintes plus sévères que celles issues de l'internationalisation. Cependant la politique européenne par le traité de Maastricht impose à ses membres une discipline budgétaire renforcée dans son ampleur et dans son rythme de réalisation, tout en laissant subsister l'essentiel des responsabilités aux politiques budgétaires nationales.

Dès lors, l'économie belge, dans l'impasse d'initiatives de relance fédérale, est peut-être davantage que les autres Etats membres tributaire de la relance européenne. Elle devrait dès lors plaider pour une politique européenne concertée telle celle proposée à Edimbourg et dans le Livre Blanc de J. Delors ³.

Mais la Belgique dispose-t-elle encore d'une véritable capacité d'action dans cette hypothèse optimiste d'une action européenne concertée ? L'on doit analyser la dispersion des compétences pour répondre à cette question et cette étude peut être facilitée grâce aux apports de la théorie économique.

Le premier point de notre article décrit brièvement les préceptes du fédéralisme économique. Le deuxième point donne le schéma de la dévolution des compétences belges et souligne la rencontre ou l'écart vis-à-vis des préceptes théoriques. Ensuite l'article se concentre sur le fédéralisme européen du point de vue de la stabilisation économique en l'examinant comme levier de la croissance et du plein-emploi.

1. La théorie économique du fédéralisme

La question de la répartition des compétences budgétaires suivant les niveaux de décision politique est abordée de manière dichotomique par les théoriciens du fédéralisme budgétaire.

Le courant traditionnel ⁴ souligne la possibilité d'un partage optimal des dépenses publiques ⁵. Sous l'hypothèse de la mobilité des individus et de l'absence d'effets de débordement, les autorités décentralisées exercent essentiellement leurs compétences au niveau des tâches allocatives. Objet de nombreuses discussions, les fonctions de redistribution et de stabilisation sont attribuées aux autorités centrales.

Ce partage des compétences s'accompagne d'une certaine centralisation de l'impôt, partagé par des mécanismes de redistribution entre les entités fédérées selon le principe de la capacité contributive ou de l'équité ⁶.

Au contraire, pour l'école des choix publics ⁷, chaque entité, en vertu du principe du bénéfice ou de la responsabilité financière ⁸, doit détenir l'impôt et un partage des revenus par des mécanismes de transfert altère les fondements mêmes du fédéralisme budgétaire.

Une des questions des plus essentielles du fédéralisme budgétaire est donc de savoir à quels niveaux de gouvernement prélever les impôts et comment définir les taux de taxation.

2. Le fédéralisme belge

1. La répartition des compétences

M. Uyttendaele ⁹ définit le fédéralisme belge comme le seul à être de « double strate » par l'existence des Communautés et des Régions, reflet d'une coexistence de trois logiques qui sont en fait difficiles à concilier :

- une logique fondée sur la protection de la minorité francophone ;
- une logique économique fondée sur l'existence de trois Régions (flamande, wallonne et bruxelloise) ;
- une logique linguistique et culturelle fondée sur l'existence de trois Communautés (flamande, française et germanophone) qui ne recourent pas les trois Régions.

Cette difficile conciliation, jointe à l'ampleur des difficultés financières (en 1995, l'endettement public de la Belgique s'élève à 130% du PNB) amène des tensions constitutionnelles récurrentes dont la dernière de mai 1993 consacre l'Etat fédéral.

Le partage des compétences en double strate impose un examen attentif de la répartition des outils, des instruments de politique économique aux fins de savoir non seulement si elle répond aux préceptes théoriques mais surtout si elle permet d'affronter les difficultés aiguës du chômage et de la faible croissance belges.

Le tableau 1 présente une synthèse de la répartition des principales compétences administrative et économique entre pouvoirs. Comme certaines compétences sont partagées, il est construit à double entrée, une colonne indique l'adéquation vis-à-vis de la théorie économique par les symboles suivants : A : allocation ; R : redistribution ; S : stabilisation.

Les suffixes f (fédéral), r (région), c (communauté) indiquent le niveau de compétence adéquat. La lettre n est placée pour indiquer la compétence normative.

Tableau 1

*La répartition des compétences entre le pouvoir fédéral,
les Régions et les Communautés belges*

		Répartition entre			
	Compétences	Théorie	Fédéral	Régions	Communautés
Etat	Justice, Défense, Gendarmerie	A _f	x		
	Sécurité Sociale (Santé, Chômage, Pensions)	R _f	x		
	Politique monétaire, des prix et des revenus	S _f	x		
	Intérieur	A _f , A _r	x	x	
	Affaires étrangères	A _f , A _r	x	x	x
	Administration	A _f , A _r	x n	x	x
	Communications	A _f , A _r	x		
Principa- lement Régions	Agriculture, Urbanisme et Aménagement du territoire	A _r		x	
	Logement	A _r , R _r		x	
	Environnement	A _r , A _r	x n	x	
	Rénovation rurale	A _r , A _r	x	x	
	Eau	A _r , A _r	x n	x	
	Economie	S _f ou S _r	x n	x	
	Energie	A _r , A _r	x n	x	
	Pouvoirs subordonnés	A _r	x	x	
	Emploi	R _r , R _r	x n	x	
	Travaux publics et transports locaux	A _r , A _r	x n	x	
Communautés	Enseignement	A _r	x n		x
	Recherche	A _r , A _r	x	x	x
	Matières culturelles	A _r	x n		x
	Politique familiale	A _r , A _r	x n		x
	Aide aux personnes	A _r , R _r	x n		x
	Tourisme, Sports	A _r			x

n : compétences normatives

La lecture du tableau indique que la répartition des compétences s'écarte peu des préceptes théoriques mais cette remarque ne permet pas la conclusion trop rapide qu'*a priori* elle engendre peu de problèmes de fond.

Cette conclusion est en fait inadéquate car il faut la corriger fortement à la lumière de deux autres considérations : l'une relative aux difficultés de financement majeures des entités fédérées, l'autre à l'éclatement de la gestion publique.

Rapidement, le point 2 ci-après résume l'organisation du financement tandis que le point 3 souligne les risques majeurs de l'éclatement de la décision publique.

2. *L'organisation du financement*

Rappelons ¹⁰ que la loi de 1988 décentralise le financement des pouvoirs publics autour de quatre axes : la responsabilité financière, la solidarité interrégionale réversible, le recours à l'emprunt et la définition des clés de répartition des moyens financiers. On retrouve bien dans l'esprit et dans la formulation de la loi du 17 janvier 1989 les principes théoriques énoncés précédemment à savoir le principe du bénéfice pour la responsabilité financière et celui de la capacité contributive ou de l'équité par la solidarité interrégionale réversible.

En vertu du principe du bénéfice ou de la responsabilité financière, les Régions disposent pour leur financement de recettes non fiscales propres, d'impôts propres à lever chez elles, du produit des impôts régionaux localisés chez elles, de l'attribution d'une partie de l'impôt des personnes physiques (IPP) localisée chez elles et des emprunts qu'elles peuvent contracter sous leur propre garantie. La principale innovation par rapport au régime antérieur est d'avoir substitué au régime des dotations, un régime d'attribution d'un impôt conjoint, l'IPP.

Un impôt conjoint est un impôt national perçu de manière uniforme, dont le produit est partagé entre les Régions mais sur lequel elles sont autorisées à percevoir des centimes additionnels et à accorder des remises. Une période de transition a été prévue pour l'attribution de l'IPP aux Régions : à partir de 1990, on passera progressivement en dix ans d'une répartition selon les dépenses actuelles (les montants de base) des Régions à une répartition lissée suivant le produit localisé de l'IPP au lieu du domicile.

En application du principe d'équité, une intervention de solidarité nationale a été introduite dans le mécanisme de financement des Régions. Il s'agit d'un financement auquel peut prétendre une Région quand le produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant est inférieur au produit moyen de l'IPP par habitant pour l'ensemble du pays. Il s'agit clairement d'un mécanisme assurant l'équité horizontale entre Régions par le biais d'un transfert d'ajustement. La solidarité interpersonnelle est par ailleurs garantie par la Sécurité sociale qui est de compétence fédérale.

Selon le principe de la responsabilité financière, les Communautés se voient attribuer comme source de financement des recettes non fiscales propres, des recettes propres déjà prévues par l'article 110 de la Constitution, le produit d'impôts partagés et des emprunts. Un impôt partagé est un impôt national perçu de manière uniforme et dont le produit est partagé entre Communautés selon des clés de répartition.

La ressource principale du financement des Communautés, c'est-à-dire le partage de la TVA, est liée au financement de l'éducation. Pour faire bref, notons qu'elle repose sur l'évolution du nombre d'habitants de moins de dix-huit ans ¹¹ et ce à l'horizon de l'an 2000.

Le transfert de la partie attribuée de l'IPP aux Communautés est fondé sur le même principe que pour les Régions, à savoir le passage d'un système de répartition selon

les dépenses actuelles (les montants de base) à une répartition selon le produit localisé de cet impôt.

Ainsi que l'on peut le constater et contrairement à ce qui est traditionnellement admis dans la théorie, la réforme belge ne recourt plus fondamentalement à un système de dotation de péréquation ¹². En cela on peut considérer qu'elle intègre certaines des prescriptions de Buchanan et Brennan ¹³. Elle se rapproche, par contre, de certaines autres prescriptions de Oates ¹⁴, en particulier celle de conserver au niveau central la fonction de collecteur de l'impôt pour les impôts partagés et conjoints. Qu'on ne s'y trompe pas, le système n'est plus à terme dans la philosophie du « *revenue sharing* » à l'exception du mécanisme de solidarité.

3. *L'éclatement de la gestion publique et les risques de dérapage*

1. *Exemples de difficultés en Belgique*

L'espace nous manque pour décrire les difficultés internes et les asymétries financières et budgétaires dues à l'organisation en double strate des pouvoirs fédérés belges : nous renvoyons le lecteur aux analyses précédentes ¹⁵.

Rappelons cependant le cas exemplaire de la Région de Bruxelles-Capitale, qui étant bilingue cristallise les problèmes et dont l'équilibre financier est clairement mis à mal par le fait que l'impôt régional est réparti suivant le lieu de résidence et non suivant le lieu de la création de la valeur ajoutée. L'ampleur du phénomène des navetteurs flamands et wallons, travaillant à Bruxelles, implique que les revenus de ceux-ci financent leurs régions et non la capitale, région de leur activité. Ceci est significatif car les navetteurs représentent 50% de la population active en Région bruxelloise.

Par ailleurs, la question de la solidarité entre Régions est plus que jamais au centre des débats par la volonté de certains politiques flamands de poursuivre la scission des compétences fédérales et notamment celles de la sécurité sociale.

2. *La question de la stabilisation de l'emploi*

Notre article traite cependant d'un autre dérapage : celui de la capacité belge à s'inscrire dans le contexte européen pour tenter de résoudre les problèmes liés à la croissance et au sous-emploi aigu.

Comme vu plus haut, la fonction de stabilisation économique est théoriquement attribuée au pouvoir le plus centralisé. Cette hypothèse est particulièrement pertinente pour la Belgique, petite économie ouverte avec multiplicateurs inférieurs à l'unité ¹⁶.

Toutefois, au niveau de l'Etat fédéral belge, il est difficile de mener une politique de stabilisation pour répondre aux préoccupations urgentes de l'emploi, en raison de la dispersion des instruments de politique économique entre les différents niveaux de pouvoir.

Dans la suite de notre article, nous allons examiner si l'on dispose au niveau européen d'instruments pour mettre en œuvre une politique en faveur de la croissance et l'emploi.

3. Le fédéralisme européen : le levier pour la croissance et l'emploi ?

Examinons d'abord la portée et le rôle du budget de l'Union européenne (UE). Une politique économique de relance de la croissance et de l'emploi peut s'appuyer sur une relance de la demande globale, initiée par des dépenses budgétaires. Mais, ainsi que nous l'avons conclu ¹⁷, la taille du budget communautaire est trop limitée pour qu'une telle politique puisse être effective au niveau européen.

Toutefois, selon la théorie de la croissance endogène ¹⁸, une politique en faveur de la croissance et de l'emploi doit dépasser la seule régulation keynésienne en intégrant des actions dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la recherche ainsi que des infrastructures. Ces principes sous-tendent la politique proposée par J. Drèze et E. Malinvaud ¹⁹ qui ont inspiré le Livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi ²⁰.

Nous synthétiserons d'abord les propositions du groupe Drèze-Malinvaud afin d'examiner à quel niveau de pouvoir — européen, fédéral belge, régional belge, communautaire — elles auraient pu être mises en œuvre. Ensuite, nous discuterons le contenu et le suivi du Livre blanc et, en particulier, la stratégie européenne pour l'emploi et la croissance. Finalement, nous présenterons les politiques belges car, lors du Sommet d'Essen, une des pistes pour imprimer une nouvelle dynamique aux idées du Livre blanc a été de demander aux Etats membres de traduire les recommandations du Livre blanc dans un programme pluriannuel pour l'emploi, en tenant compte des spécificités de leur situation économique et sociale.

1. *Le budget de l'Union européenne : portée et principes généraux de l'intervention budgétaire*

1. *Poids et rôle du budget communautaire*

Le poids du budget communautaire est faible par comparaison avec celui des budgets nationaux : il s'élève à 1,21% du PNB de l'UE en 1995 contre 48% du PNB en moyenne pour les budgets nationaux. Ce poids a fortement augmenté entre 1980 et 1988, passant de 0,7% à 1,08% du PNB, mais ne s'est accru que légèrement par la suite, principalement en raison du ralentissement de la croissance des dépenses agricoles. Au Sommet d'Edimbourg, il a été décidé d'augmenter progressivement le volume des ressources propres de l'UE à 1,27% du PNB communautaire en 1999.

De plus, le budget communautaire est rigide dans son utilisation, car les procédures de révision des moyens sont compliquées et les décisions de modifications des ressources propres doivent être prises à l'unanimité. Finalement, l'on constate, qu'en vertu du traité, le budget ne peut être en déficit et que l'UE ne dispose pas de souveraineté fiscale puisqu'elle ne peut lever ses propres taxes. Ceci montre que l'UE ne dispose pas actuellement d'instruments de stabilisation économique.

2. *Compatibilité avec le rôle de l'UEM*

La question se pose de savoir si un budget de taille limitée est compatible avec l'Union économique et monétaire (UEM). En effet, le passage à la monnaie unique et la perte de l'instrument du taux de change qu'il implique pourraient être associés à un besoin renforcé d'une aide à la stabilisation et donc d'un budget plus important. Dans

les unions économiques et monétaires de type fédéral ou unitaire, les perturbations économiques régionales sont automatiquement et partiellement absorbées par des transferts budgétaires interrégionaux, liés au fonctionnement du système de sécurité sociale et de fiscalité directe. La capacité de stabilisation automatique au niveau régional varie entre 20 et 40%. Dès lors, certains économistes, comme Krugman et Feldstein²¹, considèrent que l'UE ne peut adopter une monnaie unique sans se doter, comme dans les autres unions monétaires, d'un budget de taille lié au poids de l'unité fédérale afin d'absorber les chocs par un système de prélèvements et de transferts et qui compenserait ainsi la perte de l'instrument de taux de change. A l'inverse, d'autres travaux, notamment ceux de Bureau et Champsaur²² ainsi que d'Italianer et de Pisani-Ferry²³ contestent cette analyse.

Dans une étude récente²⁴, les économistes de la Commission européenne se prononcent en faveur de la seconde thèse et considèrent qu'un budget de l'ordre de 2% du PIB suffirait à soutenir l'UEM. Selon eux, même si le budget de l'UE ne peut assumer un rôle de stabilisateur communautaire, cela ne poserait pas de problème si une large compatibilité entre l'orientation budgétaire globale de l'UE et la politique monétaire commune est assurée par la coordination des politiques budgétaires des Etats membres. A cet égard, les procédures de contrôle des déficits excessifs et de « surveillance multilatérale » ainsi que la préparation des « grandes orientations de politique économique » fournissent un cadre pour cette coordination. Toutefois, ceci devrait être complété par un système communautaire d'aide à l'ajustement régional afin d'aider les Etats membres dans leur ajustement face à des chocs spécifiques et significatifs sur le plan macro-économique. Dans cette optique, l'étude de la Commission propose de créer un mécanisme communautaire d'assistance financière. Ce mécanisme serait le suivant : un Etat membre dont le taux de chômage croît plus vite que la moyenne communautaire bénéficierait d'un transfert proportionnel à son PIB, transfert qui serait plafonné de manière à ne pas compenser les variations de son taux de chômage au delà de deux points d'écart par rapport au taux de chômage de la Communauté. Il serait activé si le ralentissement de l'activité économique d'un Etat entraîne une divergence sensible par rapport à la performance de l'ensemble de l'Union et, pour un coût faible (0,2% du PIB communautaire), il permettrait de réaliser un degré de stabilisation régionale comparable à celui observé aux Etats-Unis et au Canada. La raison pour laquelle ce système offre une capacité de stabilisation relativement élevée est qu'il fonctionnerait sur la base de transferts unidirectionnels en bloc de l'UE vers l'Etat membre en crise et non sur la base des mécanismes classiques de transfert interrégional automatique.

3. *Budget stabilisateur, non... oui ? Mais redistributeur régional*

Sur la base du schéma de Musgrave, il est donc clair que le budget communautaire n'a pas de fonction stabilisatrice. Par contre, il exerce, à travers ses dépenses, des fonctions de redistribution et d'allocation. L'essentiel des dépenses possède à la fois une fonction d'allocation et de redistribution, que ce soit via les dépenses de la politique agricole commune, les dépenses des Fonds structurels ou les dépenses de R&D. En 1995, les premières représentent 46% des dépenses totales, les deuxièmes 33% et les troisièmes 6%.

En effet, il apparaît que de nombreuses dépenses communautaires sont à finalité redistributive mais canalisées à travers des mécanismes allocatifs dans leur fonctionnement. Ainsi, les Fonds structurels à objectif redistributif jouent un rôle d'incitation et d'orientation dans l'allocation des ressources, par exemple, en encourageant les Etats membres et les régions les moins prospères à affecter des moyens à des mesures pour améliorer les conditions de l'offre sur leurs marchés et ainsi réduire leur retard de développement. De même, les dépenses de la PAC (politique agricole commune) servent simultanément des objectifs d'allocation et de distribution. En effet, ainsi que l'indique l'article 39 du traité, la PAC a pour but d'accroître la productivité agricole, en assurant le développement rationnel de la production et l'emploi optimal des facteurs de production et en assurant un niveau de vie équitable aux agriculteurs, par soutien de revenu.

4. *Principes de l'intervention budgétaire de l'Union européenne : subsidiarité et solidarité*

Deux principes sont à la base des interventions budgétaires de l'UE : subsidiarité et solidarité.

Le principe de subsidiarité est décrit dans l'article 3 B du traité de Maastricht comme suit : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union européenne n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ». Selon ce principe, un niveau supérieur d'administration n'exerce que les compétences qui ne peuvent être exercées efficacement par une administration de niveau inférieur. Ainsi, toute intervention budgétaire doit passer le test « d'efficacité comparative » entre l'action communautaire et celle des Etats membres : la dépense communautaire ne se substitue aux dépenses nationales que si le transfert de niveau présage d'un emploi plus efficace de l'argent public.

A cet égard, quatre facteurs peuvent justifier une action communautaire : 1°) l'existence d'économies d'échelle ou d'indivisibilité qui permet des gains d'efficacité à un niveau centralisé (projets de R&D) ; 2°) les externalités, par exemple dans le domaine de la politique de l'environnement ; 3°) la recherche d'homogénéité ou d'équité (par exemple via des moyens structurels permettant aux régions de l'UE de livrer une concurrence équitable dans le marché intérieur) ; 4°) l'inefficacité d'une simple coordination volontaire entre les Etats membres. En effet, une négociation efficace peut s'avérer plus délicate lorsque le nombre de pays concernés augmente et que les enjeux sont complexes.

Le principe de solidarité influence également le budget communautaire. En dehors des dépenses consacrées à la politique agricole commune, deux tiers des dépenses budgétaires de l'UE sont affectées à des actions visant à renforcer la cohésion économique et sociale entre les Etats membres. Ainsi, les Fonds structurels constituent la composante la plus dynamique des dépenses communautaires. Leur rôle s'est accru avec la réalisation du marché intérieur dans la mesure où ils doivent permettre de réduire les coûts d'ajustement pour les régions les moins développées²⁵. Les ressource-

ces affectées aux actions de cohésion devraient encore être renforcées dans le futur et un nouvel instrument, le Fonds de cohésion, qui a été mis en place afin d'assurer une meilleure compatibilité entre, d'une part, la cohésion et, d'autre part, la convergence nécessaire dans la perspective de l'Union économique et monétaire.

Enfin, si la vocation des Fonds structurels est essentiellement redistributive, il n'en reste pas moins qu'ils influencent la stabilisation des régions et peuvent répondre à des besoins allocatifs précis. A cet égard, ils se distinguent de simples transferts. En effet, en vertu du principe d'additionnalité, les Fonds structurels fournissent des ressources additionnelles à celles mobilisables au niveau national ou régional pour la poursuite de cinq grandes catégories d'objectifs : le développement des régions en retard de développement, la reconversion des régions industrielles en déclin, la lutte contre le chômage de longue durée, l'insertion professionnelle des jeunes et le développement rural. De même, le nouveau Fonds de cohésion octroie des ressources aux quatre Etats membres les moins prospères (Grèce, Portugal, Irlande, Espagne) pour autant que ces Etats membres mettent en œuvre un programme leur permettant de se rapprocher des critères de convergence économique et monétaire définis dans le traité sur l'Union européenne (conditionnalité macro-économique).

5. *Discipline dans la conduite des politiques budgétaires nationales*

Si les politiques budgétaires restent de la compétence des Etats membres, elles doivent respecter un certain nombre de règles prévues par le traité sur l'UE afin de minimiser les effets de débordement négatifs du déséquilibre budgétaire d'un Etat membre sur les autres et d'éviter que l'insolvabilité d'un Etat ne fragilise la stabilité monétaire et financière de l'ensemble de l'Union.

Il est utile de rappeler que ces règles sont les suivantes :

- interdiction du financement monétaire (article 104 du traité) ;
- interdiction de l'accès privilégié des pouvoirs publics aux institutions financières (article 104 A) ;
- pas de garantie donnée par la Communauté ou les Etats membres pour les engagements d'un Etat membre (« *no bail out rule* », article 104 B) ;
- interdiction de tout déficit public excessif.

2. *L'inspiration du Livre blanc*

Pour Drèze, Malinvaud *et al.*, « cela fait près de vingt ans que le chômage domine la scène sociale en Europe occidentale. Il indique une sous-utilisation notable des ressources, qui coexiste avec des besoins insatisfaits considérables »²⁶ et « les remèdes envisagés doivent être employés à une échelle plus importante que celle des divers programmes adoptés ou en cours d'examen »²⁷.

Les politiques proposées mettent en œuvre toute une panoplie d'instruments qui suppose une coordination des politiques nationales. Le tableau 2 indique le pouvoir de compétence belge qui serait responsable de la mise en place de la mesure considérée ainsi que l'intervention européenne à solliciter.

blanc va au-delà d'une politique de relance keynésienne et intègre des mesures d'offres structurelles.

Tableau 3
Principaux éléments du Livre blanc

-
- A. Mesures macro-économiques au niveau national
- augmenter la part de l'investissement dans le PIB de 4 à 5 points grâce à :
 - des politiques monétaires strictes pour éviter l'inflation
 - la consolidation budgétaire
 - la modération salariale
- B. Mesures structurelles au niveau communautaire
- consolider le grand marché
 - créer un environnement propice aux PME
 - créer un climat de consensus social
 - investir dans les réseaux transeuropéens
 - favoriser la coopération en matière de R&D
- C. Mesures structurelles au niveau des marchés nationaux de l'emploi
- favoriser l'éducation et la formation professionnelle permanentes
 - encourager la flexibilité externe (entrées/sorties du marché du travail) et interne (polyvalence/mobilité au sein de l'entreprise)
 - décentraliser les politiques de l'emploi (par exemple négociation au sein des entreprises pour l'aménagement du temps de travail)
 - diminuer les prélèvements obligatoires (compensés par une taxe européenne sur le CO₂/énergie)
 - développer des politiques actives de l'emploi au lieu des transferts
 - développer les gisements d'emploi (services de proximité,...)
-

Les divergences entre le Livre blanc et le rapport Drèze-Malinvaud sont les suivantes : 1°) l'objectif de taux d'intérêt réels nuls est plus strict que celui du Livre blanc de baisse de ces taux ; 2°) le montant de deux cent cinquante milliards d'écus en investissements publics représente plus de huit fois le montant proposé par J. Delors à Edimbourg. Les investissements sont principalement axés sur les réseaux transeuropéens dans le Livre blanc parce que ceux-ci permettent clairement d'améliorer la compétitivité des entreprises européennes. Dans le rapport Drèze-Malinvaud, les investissements englobent aussi le logement social, la rénovation urbaine, les transports urbains. Enfin, la réforme de la sécurité sociale n'est qu'esquissée dans le Livre blanc alors que Drèze et Malinvaud préconisent d'engager une réflexion sur ce thème.

Les conclusions du Conseil européen de décembre 1993 ont repris l'approche du Livre blanc et établissent un plan d'action pour lutter contre le chômage reposant sur trois types d'actions : des actions nationales, essentiellement les mesures structurelles pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, des actions communautaires pour soutenir la compétitivité des entreprises (marché intérieur, réseaux transeuropéens, R&D) et une procédure de surveillance permettant au Conseil européen d'examiner, chaque année, les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ce plan d'action. Il

convient de souligner qu'une très large majorité des actions à entreprendre devaient l'être au niveau national.

4. *Le suivi du Livre blanc : progrès et perspectives pour l'emploi*

Les Conseils européens de Corfou (juin 1994) et d'Essen (décembre 1994) impriment une nouvelle dynamique aux idées du Livre blanc, en définissant de nouvelles lignes d'action dans le domaine des réseaux transeuropéens et de l'emploi sur lequel nous nous concentrerons ici.

1. Les conclusions du Conseil européen d'Essen

Le Conseil européen d'Essen définit une stratégie pour l'emploi qui vise à développer, avec les partenaires sociaux, une politique active pour un meilleur fonctionnement et une plus grande flexibilité sur le marché du travail, tout en préservant les acquis sociaux du modèle social européen. Ainsi, il a identifié cinq domaines d'action prioritaires pour surmonter les problèmes structurels de l'emploi :

- l'amélioration des perspectives d'emploi par des investissements dans la formation professionnelle ;
- l'augmentation de l'intensité en emplois de la croissance par une organisation plus souple du travail, par une politique salariale qui prévoit des augmentations de salaires inférieures à celle de la productivité et, enfin, par l'encouragement d'initiatives locales et régionales permettant de créer des emplois qui répondent à des besoins nouveaux (par exemple, dans les services sociaux) ;
- l'abaissement des coûts salariaux indirects pour l'embauche des travailleurs non qualifiés ;
- l'accroissement de l'efficacité de la politique du marché du travail en passant d'une politique passive à une politique active maintenant la motivation individuelle pour la recherche d'un travail ;
- le renforcement des mesures en faveur des groupes particulièrement touchés par le chômage (jeunes, femmes, chômeurs de longue durée et travailleurs âgés).

Dans la logique précédente, selon laquelle l'UE ne peut se charger de la stabilisation, l'élément le plus innovateur a été de demander aux Etats membres de traduire les recommandations dans un programme pluriannuel. En outre, le Conseil responsable des affaires sociales et de l'emploi et le Conseil « Questions économiques et financières » ainsi que la Commission ont été invités à suivre l'évolution de l'emploi et les politiques correspondantes des Etats membres et à faire rapport chaque année au Conseil européen. Le premier de ces rapports a été présenté au Conseil européen de Madrid de décembre 1995. Cette coopération entre les ministres des Finances et des Affaires sociales doit assurer la cohérence des politiques macro-économiques et structurelles pour l'emploi. En outre, un suivi plus étroit des progrès réalisés par les Etats membres pourra se faire grâce à leurs programmes pluriannuels. Cette nouvelle procédure de suivi qui constitue le pendant, au niveau de l'emploi, de celle relative aux critères de convergence devrait également améliorer les échanges d'information et la coopération entre Etats membres et par là, faciliter l'adoption des réformes.

Afin de mettre en œuvre ces objectifs et ces principes, il a été décidé que la Commission présentera chaque année une synthèse sur l'évolution de l'emploi et sur les progrès réalisés dans les cinq domaines prioritaires d'Essen, elle devrait fournir le support de la préparation du rapport annuel sur l'emploi à soumettre au Conseil européen. Les conclusions de ces communications (octobre 1995) ainsi que celles du premier rapport unique sur l'emploi approuvé par le Conseil de Madrid (décembre 1995) sont résumées dans le point 2 ci-après.

2. *Mise en œuvre de l'approche adoptée à Essen dans le domaine de l'emploi : un premier bilan*

Ce bilan s'inscrit dans la double logique du Livre blanc de combinaison de politiques macro-économiques et structurelles qui se renforcent mutuellement. Un premier constat est que le chômage, après avoir culminé à 11,4% en 1994, est passé à 10,5% actuellement. Il touche donc dix-huit millions de personnes, soit la population de la Belgique, du Danemark et de l'Irlande réunis.

Sur le plan macro-économique, la Commission préconise que la stratégie de stabilité se poursuive, en particulier, la politique de consolidation des finances publiques. Des augmentations de salaires nominaux compatibles avec une faible inflation et une croissance des salaires réels inférieure aux gains de productivité sont nécessaires pour améliorer la rentabilité de l'investissement et par là, pour établir la base de nouveaux investissements créateurs d'emplois.

Sur le plan des politiques structurelles, il y a eu une forte mobilisation des Etats membres pour définir des programmes nationaux pluriannuels qui incorporent les différentes priorités établies à Essen et une série de mesures ont été prises. Ainsi, des efforts ont été entrepris pour améliorer les systèmes de formation et de recyclage et pour accroître l'efficacité des services publics de l'emploi. Plusieurs Etats membres ont entrepris de réduire les coûts salariaux indirects, sous condition d'embauche additionnelle, et ont procédé à un réexamen des systèmes d'allocation de chômage en vue de renforcer la motivation au travail. Pour le futur, l'accent est mis sur une série de mesures complémentaires touchant la formation, la réorganisation du temps de travail, la réduction des coûts salariaux et le maintien de la modération salariale, le développement des initiatives locales et des services de l'emploi.

En conclusion, la stratégie du Livre blanc porte sur le moyen-long terme et commence seulement à faire sentir ses effets. Toutefois, elle s'appuie tant sur la mise en œuvre coordonnée de politiques macro-économiques et structurelles que sur une concertation au niveau européen. Ces politiques macro-économiques et structurelles se supportent mutuellement. A cet égard, des travaux de la Commission européenne ²⁸ font valoir le rôle fondamental que joue l'investissement en capital humain en améliorant les opportunités d'emploi et le potentiel de croissance. De même, les politiques visant à améliorer l'efficacité du marché du travail et à réintégrer dans la population active les groupes les plus frappés par le chômage permettent d'éviter que des tensions n'apparaissent sur ce marché. Finalement, deux mesures pourraient chacune accroître d'un quart de pour cent par an le contenu en emploi de la croissance. Il s'agit, d'une part, d'un abaissement des coûts non salariaux au bas de l'échelle des salaires

financé par une taxe CO2/énergie d'un montant de 1% du PIB et d'autre part, de l'exploitation maximale du potentiel de travail à temps partiel volontaire.

L'analyse et l'évaluation des politiques liées à l'emploi est un instrument essentiel de la concertation au niveau européen. Ceci implique le développement d'un ensemble d'indicateurs communs qui seraient intégrés dans les programmes nationaux pluriannuels. Finalement, l'efficacité des mesures prises par les pouvoirs publics en matière d'emploi dépend de la mobilisation de tous les acteurs de la vie sociale et économique et, en particulier, il est indispensable que les partenaires sociaux participent activement à la définition et à la mise en œuvre des programmes pluriannuels.

5. *Le suivi du Livre blanc en Belgique : le plan pluriannuel belge pour l'emploi*

En Belgique, le taux de chômage est de 10,3% en novembre 1995 un pourcentage inférieur à la moyenne européenne (10,5%). Mais les chômeurs de longue durée et les chômeurs peu qualifiés y sont relativement plus nombreux qu'ailleurs. Les chômeurs de longue durée représentent 58,3% du total des chômeurs contre 48,1% en moyenne dans l'UE et les chômeurs peu qualifiés 55,5% contre 49,2%²⁹. Finalement, le taux de chômage des jeunes est quasiment identique à la moyenne européenne (21,8% contre 22% pour la moyenne européenne). Les autres problèmes spécifiques au marché du travail belge³⁰ sont le pourcentage particulièrement élevé des coûts salariaux indirects, le système d'allocations de chômage relativement avantageux en terme de durée et les coûts élevés de licenciement des employés. Aussi, les priorités pour le gouvernement belge sont de réintégrer les chômeurs de longue durée et non qualifiés dans les circuits du travail, notamment grâce à une formation ou un recyclage, de réduire les coûts indirects du travail et de réexaminer le système d'allocations de chômage.

Le plan pluriannuel belge répond relativement bien à ces objectifs et il s'inscrit également dans la stratégie d'Essen. Les progrès dans la mise en œuvre de ce plan seront évalués de deux manières différentes. D'une part, les entreprises seront tenues de déposer un bilan social portant sur le développement de l'emploi, les efforts en matière de formation et les effets des différentes mesures de promotion de l'emploi. D'autre part, un Conseil supérieur de l'Emploi sera créé afin d'assurer le suivi du plan pluriannuel et d'étudier de nouvelles propositions destinées à promouvoir l'emploi.

Il est impossible de décrire ici, dans le détail, l'ensemble des mesures prévues dans le plan pluriannuel. Aussi, nous mentionnerons simplement ses principaux objectifs.

1. *Renforcer l'assise économique*

Le gouvernement belge propose notamment des mesures afin de créer des emplois dans les PME et le secteur de la construction. Dans les PME, il prévoit une révision du régime fiscal visant à encourager l'accroissement des fonds propres. Dans le secteur de la construction, il envisage des modalités de TVA plus avantageuses pour les travaux de rénovation et les logements sociaux et la création d'emplois par la mise en œuvre d'un programme de rénovation du patrimoine public.

2. *Diminuer le coût du travail, prioritairement sur les bas salaires*

Les réductions du coût du travail, via des réductions des cotisations patronales de sécurité sociale, sont accordées de manière sélective : dans les secteurs à forte inten-

sité de travail et fortement axés sur l'exportation (opération Maribel), pour les bas salaires de manière à favoriser les travailleurs à faible qualification et pour les indépendants qui engagent un chômeur en tant que premier travailleur (Plan Plus Un).

3. *Mieux répartir les emplois, notamment par la promotion du travail à temps partiel*

Pour atteindre cet objectif, le gouvernement belge prévoit deux types de mesure. D'une part, une réduction du coût du travail est accordée aux employeurs proposant des plans d'entreprise dans le cadre desquels le travail disponible est redistribué sur un plus grand nombre de travailleurs. D'autre part, différentes mesures visant à inciter les travailleurs à travailler à temps partiel sont proposées : interruption de carrière, statut social des travailleurs à temps partiel, prépension à mi-temps, compensations financières pour les travailleurs du secteur public souhaitant prendre un départ anticipé à mi-temps ou passer à la semaine de quatre jours.

4. *Renforcer les mesures en faveur des jeunes, des chômeurs de longue durée et des travailleurs âgés*

L'incitation à l'embauche des jeunes est organisée via les contrats de première expérience professionnelle (PEP) qui réduisent le coût salarial d'un jeune travailleur pour les entreprises. L'engagement des chômeurs de longue durée et des chômeurs âgés est encouragée grâce au Plan Avantage à l'embauche qui prévoit une réduction des cotisations pendant deux ans pour les employeurs qui recrutent un travailleur en chômage depuis plus d'un an ou un chômeur âgé de plus de cinquante ans.

5. *Exploiter des gisements d'emploi en répondant à des besoins nouveaux de société*

L'objectif est ici de créer des emplois en rencontrant des besoins nouveaux dans les domaines suivants : services de proximité (ALE), économie sociale, sécurité (installation de coordonnateurs de quartier et d'assistants de prévention et de sécurité dans les communes et les grandes villes) et rénovation du patrimoine public. Le coût de ces nouveaux emplois serait réduit grâce à l'exonération des cotisations patronales.

6. *Augmenter les chances de formation et de recyclage*

Parmi les mesures retenues, on peut citer : favoriser l'apprentissage industriel des jeunes pendant leur obligation scolaire à temps partiel, favoriser la reprise d'études par les chômeurs, augmenter les possibilités de formation en alternance pour les jeunes peu qualifiés (dix-huit à vingt-cinq ans).

4. Conclusion

L'analyse du fédéralisme belge indique que le pouvoir fédéral belge ne dispose pas d'une véritable possibilité d'action stabilisatrice budgétaire pour répondre aux préoccupations urgentes de l'emploi.

Ce constat est conforme non seulement au précepte théorique pour qui cette préoccupation doit être confiée aux autorités les plus centralisées mais aussi au fait que les petites économies ouvertes ne génèrent que de très faibles multiplicateurs budgétaires.

La Belgique engagée dans un processus de dissociation peut-elle cependant être rassurée par son appartenance au processus d'association fédéral européen ?

La réponse est loin d'être univoque car l'Europe ne s'est pas dotée d'un pouvoir budgétaire fort. Elle s'est par contre engagée dans un processus de coordination budgétaire qui suppose un effet de levier important pour autant qu'il y ait convergence de vues et d'actions au niveau de chacun des partenaires européens.

En outre, la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi ne peut pas se permettre une simple politique de relance budgétaire et elle repose donc sur la combinaison de politiques macro-économiques et structurelles qui se renforcent mutuellement. Mais là aussi, la mise en œuvre de cette stratégie suppose une concertation et une coordination entre les Etats membres.

Ce type d'organisation peut poser problème dans le cas belge. En effet, il suppose que se construit en Belgique un mouvement, non seulement de concertation mais bien plus d'association entre différents niveaux de pouvoir pour mettre en œuvre les différentes mesures structurelles proposées par les partenaires européens afin de corriger les évolutions de l'emploi et de la croissance.

Notes

¹ Les vues exprimées ici sont celles des auteurs. Elles n'engagent pas la responsabilité des institutions auxquelles ils appartiennent.

² F. THYS-CLEMENT et F. ILZKOVITZ, « La contrainte fiscale d'une petite économie ouverte soumise à double transformation institutionnelle : décentralisation et internationalisation », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 41, 1993.

³ COMMISSION EUROPÉENNE, « Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XIX^e siècle », *Livre Blanc*, Office de Publications des CE, 1994.

⁴ W. E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace, Jovanovich, 1972.

⁵ C. TIEBOUT, « A Pure Theory of Local Expenditure », *Journal of Political Economy*, n° 64, oct. 1956, pp. 416-424 ; R. A. MUSGRAVE, *The theory of Public Finance*, New York, Mac Graw Hill, 1959 ; Id., *Essays in Fiscal Federalism*, Washington D. C., Brookings Institution, 1965 et W. E. OATES, *op. cit.*

- ⁶ Le principe de la capacité contributive est le principe selon lequel le contribuable participe au financement public selon ses capacités économiques et financières.
- ⁷ C. BRENNAN et J. BUCHANAN, *The Power to Tax*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
- ⁸ Le principe du bénéfice ou d'équivalence est le principe selon lequel le contribuable est imposé en fonction des bénéfices et avantages qu'il retire des prestations publiques.
- ⁹ M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé*, Bruylant, Bruxelles, 1991.
- ¹⁰ A. DRUMAUX et F. THYS-CLÉMENT, « Impôt régional : utopie ou dystopie ? : Le nouveau fédéralisme belge », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 29, 1990.
- ¹¹ F. THYS-CLÉMENT, « Le financement des universités : L'exemple belge », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 27, 1989.
- ¹² Avant 1989, le système de financement régional reposait principalement sur des dotations inconditionnelles, fonction de trois clés : population, superficie et rendement de l'impôt direct sur le revenu.
- ¹³ C. BRENNAN et J. BUCHANAN, *op. cit.*
- ¹⁴ W. E. OATES, « An Economist's Perspective on Fiscal Federalism », *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Mass., Lexington Books, 1977, pp. 3-20.
- ¹⁵ A. DRUMAUX, C. MAES et F. THYS-CLÉMENT, « Bruxelles, les facteurs de l'équilibre budgétaire », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1310-1311, 1991. A. DRUMAUX, C. MAES et F. THYS-CLÉMENT, « A la croisée des modèles du fédéralisme budgétaire : Bruxelles, métropole ou région ? », Actes du 4 colloque international « La souveraineté éclatée : les nouveaux cadres de l'action publique », *Revue Politique et Management Public*, n° 2, juin 1991, pp. 139-156. A. DRUMAUX et F. THYS-CLÉMENT, « Impôt régional : utopie ou dystopie ? : Le nouveau fédéralisme belge », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 29, 1990.
- ¹⁶ F. THYS-CLÉMENT et D. VAN REGEMORTER, « Analyse macroéconomique des effets de la politique budgétaire », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 8, 1990.
- ¹⁷ F. THYS-CLÉMENT et F. ILZKOVITZ, « La contrainte fiscale d'une petite économie ouverte soumise à double transformation institutionnelle : décentralisation et internationalisation », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 41, 1993.
- ¹⁸ P. M. ROMER, « Increasing Returns and Long Run Growth », *Journal of Political Economy*, octobre 1986, pp. 1002-1037 et ID., « Endogenous Technological Change », *Journal of Political Economy*, octobre 1990, pp. 71-103.
- ¹⁹ J. DREZE, E. MALINVAUD *et al.*, « Croissance et emploi. L'ambition d'une initiative européenne » dans J. DREZE, *Pour l'emploi, la croissance et l'Europe*, De Boeck Université, Balises, Bruxelles, 1995.
- ²⁰ Conseil de Bruxelles, décembre 1993.
- ²¹ P. KRUGMAN, « Integration, Specialization and Regional Growth. Notes on 1992, EMU and Stabilization », papier présenté à la conférence Banco de Portugal/CEPR « The transition to Economic and Monetary Union in Europe », Estoril, 16-18 janvier 1992 ; M. FELDSTEIN, « The Case against EMU », *The Economist*, 14 juin 1992.
- ²² D. BUREAU et P. CHAMPSAUR, « Fédéralisme budgétaire et unification économique européenne », *Observations et diagnostics économiques*, n° 40, 1992.
- ²³ GROUPE TRANSVERSAL, « Perspectives économiques » du XI Plan (1992). — « L'union économique et monétaire » rapport de l'atelier présidé par Jean PISANI-FERRY, directeur du CEPPI, novembre.
- ²⁴ COMMISSION EUROPÉENNE (1993), « Monnaie stable — Finances saines. Les finances publiques de la Communauté dans la perspective de l'UEM », *Economie Européenne*, n° 53.
- ²⁵ F. ILZKOVITZ, « Marché intérieur et mutations structurelles. Rôle de l'acteur public », *Revue Politique et Management Public*, n° 3, septembre 1991.
- ²⁶ J. DREZE, E. MALINVAUD *et al.*, *op. cit.*, p. 63.
- ²⁷ *Ibid.*, p. 65.
- ²⁸ COMMISSION EUROPÉENNE, « Les effets mutuellement bénéfiques des politiques économiques et structurelles », note interne II/9138, 1995. COMMISSION EUROPÉENNE, « La stratégie européenne pour l'emploi : progrès récents et perspectives », Communication de la Commission, COM (95) 465, 1995.
- ²⁹ Chiffres pour 1994. Source : Enquête sur les forces de travail 1994, Eurostat.
- ³⁰ Voir 3^e rapport du Comité de politique économique au Conseil Ecofin sur les progrès des Etats membres en matière de politiques de l'emploi, juin 1995.

Les transferts intergouvernementaux et le partage du bilan au sein de la fédération canadienne : quelques observations

François VAILLANCOURT

1. Introduction

Suite à une évolution entreprise en 1970, la Belgique est devenue, en 1993, un Etat fédéral ¹. Certains y voient l'émergence d'une nouvelle Belgique, d'autres considèrent ceci comme une étape vers son éclatement. Un an auparavant, en 1992, le Canada, fédération alors vieille de cent vingt-cinq ans, mettait fin par référendum (octobre) à une tentative de renouveau constitutionnel dont on peut faire remonter l'origine à 1960, le début de la révolution tranquille au Québec. Cette tentative a été ponctuée de plusieurs conférences constitutionnelles, d'un référendum sur la souveraineté du Québec en 1980 (60% contre, 40% pour), du rapatriement de la constitution en 1982, d'un accord (1987), dit du Lac Meech, plus tard désavoué (1990), et suivi de l'élection d'un grand nombre de députés au bloc québécois au parlement fédéral en 1993, celle du gouvernement du Parti Québécois en 1994 et, en 1995, d'un second référendum sur la souveraineté aux résultats extrêmement serrés (50,5% contre, 49,5% pour).

L'objectif de notre texte ne saurait être de faire l'histoire de ces développements. Ceci dépasserait à la fois nos compétences et nos moyens. Il s'agit plutôt de traiter de deux thèmes. Premièrement, examiner le rôle des mécanismes de financement des programmes dits à frais partagés comme source de conflits intergouvernementaux au Canada. Deuxièmement, présenter l'état du débat sur un éventuel partage de la dette fédérale en cas de souveraineté du Québec. Le premier thème intéressera les lecteurs qui prévoient ou souhaitent la survie de la fédération belge et qui veulent accroître leurs chances en évitant les erreurs de la fédération canadienne. Le second thème intéressera les lecteurs qui prévoient ou souhaitent son éclatement en faisant le point sur un ensemble important d'écrits canadiens et québécois sur un sujet peu traité à ce jour en Belgique, mais qui serait alors des plus pertinents. Le texte est donc divisé en deux parties.

2. Les transferts intergouvernementaux au Canada

Afin de pouvoir tirer une leçon du cas canadien, il faut d'abord connaître les principales caractéristiques des relations intergouvernementales qui sont les suivantes :

- en 1994, les dépenses de l'ensemble des gouvernements canadiens s'élevaient à 364 milliards de \$, soit 48,6% du PIB. Elles se répartissent comme suit entre les trois niveaux de gouvernement : fédéral 46,4%, provincial et municipal 53,6%² ;
- les principaux postes de dépenses de ces gouvernements en 1993-1994 étaient outre les intérêts sur la dette (18,2%), les dépenses de soutien du revenu (24,1%), la santé (13,5%) et l'éducation (12,5%)³ ;
- les transferts fédéraux-provinciaux s'élevaient en 1995-1996 à 41,9 milliards de \$ répartis comme suit : péréquation : 21,2% en argent ; santé et éducation postsecondaire : 49,9%, soit 21,6% en argent et 28,3% en points d'impôts ; soutien du revenu : 19,0% pour l'essentiel en argent ; autre : 9,9% en argent⁴.

A l'examen de ce qui précède, on constate donc que près de 80% des transferts fédéraux-provinciaux au Canada sont des transferts pour des dépenses spécifiques. Seuls les paiements de péréquation se font sur la base de la richesse des bénéficiaires plutôt que sur l'utilisation des fonds ainsi reçus. Qu'est-ce qui explique ceci ? Premièrement, le fait que la constitution canadienne n'étant pas précise sur ce point, ce sont des décisions judiciaires (du Conseil privé britannique, alors l'instance suprême au Canada) qui ont déterminé, en 1920-1930, que les transferts aux personnes âgées, aux chômeurs et aux adultes en général (aide sociale), relevaient des compétences provinciales. Deux amendements constitutionnels ont transféré l'assurance-chômage (1940) et les pensions de vieillesse (1952) au niveau fédéral ; l'aide sociale est demeurée de responsabilité provinciale. Deuxièmement, l'existence au niveau fédéral du pouvoir de dépenser, soit le droit d'offrir des programmes à frais partagés pour favoriser des activités de juridiction provinciale. L'utilisation de ce pouvoir de dépenser, assortie de normes fédérales et de transferts fiscaux, crée des tensions de source financière au sein de la fédération canadienne.

Présentons donc brièvement les programmes de financement dans le domaine de la santé et de l'assistance sociale⁵. Le programme de péréquation est décrit à l'annexe A.

Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)

Le régime d'assistance publique du Canada verse des transferts pour le financement des programmes d'assistance publique (aide sociale) des différentes provinces. Depuis son introduction en 1966 jusqu'à 1990, ce système utilisait la même formule de partage des coûts éligibles (50-50) pour toutes les provinces. A partir de 1990, le gouvernement fédéral introduit un plafond sur le taux de croissance (5% par année) des transferts pour les trois provinces dites les plus riches (Ontario, Alberta et Colombie-Britannique) pour la période 1990-1991 à 1994-1995. Les transferts à ces trois provinces ont été gelés pour 1995-1996 au niveau de 1994-1995. Le retour au programme de partage des coûts 50-50 pour l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique prévu pour 1995-1996, n'aura donc pas lieu. Ce plafond fait que le gouvernement fédéral finance seulement 25-30% des coûts d'aide sociale en Ontario et 30-35% en Colombie-Britannique ; il n'y a pas d'impact en Alberta.

Financement des programmes établis (FPE)

Ce programme a été établi en 1977 pour remplacer le système de partage des coûts (50-50) pour la santé (l'assurance-hospitalisation et l'assurance médicale) et l'enseignement postsecondaire. Étant donné les montants transférés et l'absence de normes fédérales dans le second cas, les observateurs le traitent maintenant comme finançant seulement la santé. Les provinces reçoivent 13,5% de point de l'impôt sur le revenu personnel, 1% de l'impôt sur le revenu des corporations plus des transferts financiers sur une base *per capita*, indexé à la croissance moyenne du PIB sur trois ans. En 1982, la formule est amendée de manière à ce que les transferts *per capita* soient les mêmes pour chaque province. La formule est donc :

$$\text{Transferts FPE} \quad - \quad \text{Rendement points d'impôts} \quad \text{Transferts en argent}$$

$$\text{per capita} \quad \quad \quad \text{transférés per capita} \quad \quad \text{per capita}$$

Notons ici que le Québec ayant exercé un « droit de retrait » offert en 1965, il reçoit en plus 16,5 points d'impôts sur le revenu des particuliers (abattement fiscal) dont 8,5 sont associés au FPE, 5 au RAPC et 3 au programme d'allocation pour les enfants. Celui-ci étant maintenant aboli, le Québec a gardé les trois points de transferts fiscaux, mais en rembourse le produit au gouvernement fédéral.

Les modifications des dernières années ont transformé le transfert financier FPE en un élément résiduel (voir annexe B pour un historique plus détaillé). On prévoit la disparition des transferts financiers du programme de FPE au début des années 2000. Le tableau I fait la synthèse de ce programme. L'examen de ces deux programmes fait ressortir plusieurs problèmes qui sont au cœur des tensions intergouvernementales.

Quels sont les problèmes attachés à ces programmes ?

1. Il y a maintien (aide sociale) ou renforcement (santé) des normes fédérales, alors qu'il y a diminution de la part des coûts de programmes financés par le gouvernement fédéral. Ces normes demeurent peut-être tout à fait appropriées au nouveau niveau de financement, mais n'ayant pas fait l'objet d'un nouveau consensus, elles sont sources de tensions fédérales-provinciales.
2. Le traitement par le gouvernement fédéral d'assiettes fiscales transférées en 1977-1978, comme faisant encore partie, en 1995-1996, d'un transfert fédéral, est mal accepté par les provinces qui traitent les montants ainsi perçus comme des recettes autonomes. Il y a donc ambiguïté dans le discours politique, à savoir si le gouvernement fédéral finance 15-20% (transfert en argent) ou 30-40% (transfert en argent et en assiette fiscale) des dépenses de santé.
3. Le gouvernement fédéral a, depuis 1989, modifié à plusieurs reprises et unilatéralement (sans l'accord des provinces et souvent sans les consulter) le programme FPE et, une fois, le programme RAPC. Toutes ces modifications avaient pour objectif de réduire et surtout de rendre plus prévisibles les dépenses fédérales. Les tribunaux canadiens ayant avalisé cette façon de faire, on peut comprendre les réticences des provinces devant toute nouvelle offre fédérale de programmes à frais partagés.

Le gouvernement fédéral a fusionné en 1996 le FPE et le RAPC en un, le Transfert social canadien (TSC). Cette fusion, accompagnée d'une importante réduction (-20%) du montant total versé, modifie les règles de répartition interprovinciale en accentuant l'utilisation de la population comme clef de répartition. Ce changement a de nouveau été fait de façon unilatérale. Il permet de traiter à nouveau les dix provinces de façon uniforme ce qui satisfait l'Ontario (RAPC) au détriment du Québec qui y perd plus que les autres, étant donné sa part de la population canadienne.

Tableau 1
Principales caractéristiques des programmes fédéraux-provinciaux en santé et en aide sociale

Caractéristiques	Santé	Aide Sociale
Origine	1957 - Hospitalisation 1967 - Assurance maladie	1930 + Programmes divers (aveugles, mères nécessiteuses)
Mécanisme de financement	Avant 1977 Partage 50/50 des coûts admissibles 1977 et après Octrois en bloc non liés aux coûts	Avant 1990 Partage 50/50 des coûts admissibles Depuis 1990 Contraintes en Ontario, Alberta et Colombie-Britannique
Norme fédérale	1957-1983 Normes minimales ; universalité ; portabilité ; ... 1984- Ajout d'une norme interdisant la surfacturation et les frais d'usagers	1965 Normes sur le besoin rendant difficile les suppléments de revenus de travail et sur la mobilité interdisant les périodes d'attente après déplacement interprovincial
Autonomie	1996- Fusion en un programme Transfert social canadien	

Dans l'ensemble, l'utilisation du pouvoir de dépenser par le gouvernement fédéral pour modifier le comportement des provinces dans leurs champs de compétences est la principale source des tensions fédérales-provinciales au Canada. En effet, ceci est perçu au moins dans les provinces d'une certaine taille comme une intrusion fédérale et non comme une façon d'aider les provinces. On note, par contre, que le seul programme de transferts où le gouvernement fédéral a une obligation constitutionnelle d'agir, la péréquation, est le domaine où les conflits sont les moins importants.

Les leçons suivantes semblent donc appropriées :

- utiliser au sein d'une fédération de préférence la péréquation plutôt que les transferts conditionnels liés de façon à mieux respecter les objectifs des gouvernements récipiendaires ;
- si l'on fait des transferts conditionnels liés, les faire en terme d'argent plutôt que de points d'impôts ;

- établir les transferts sous forme d'un contrat entre les deux parties plutôt que d'une loi modifiable unilatéralement ;
- de préférence, ajuster le mieux possible les responsabilités et les ressources de chaque niveau de gouvernement de façon à éviter les conflits intergouvernementaux.

3. Le partage du bilan fédéral en cas de souveraineté du Québec ⁶

Dans cette seconde partie du texte, nous passerons en revue les principaux écrits sur le partage du passif du gouvernement fédéral en cas de souveraineté du Québec et indiquerons quelques pistes d'analyses. Nous disons passif car la valeur de l'ensemble des dettes de ce gouvernement est plus élevée que celle de ses actifs. Le texte présente tout d'abord les études à l'aide d'un tableau de synthèse puis soulève quelques questions sur ce sujet.

Il n'y a pas eu d'études sur le partage de l'actif et du passif fédéral lors du débat entourant le référendum de 1980. A part une affirmation de Tremblay (1970) selon laquelle il faudrait partager la dette selon la population en cas d'indépendance, ce n'est qu'en 1991 qu'on voit apparaître de telles études, dont une bonne partie est de fait une réaction à celle menée par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau. Le tableau 2 rapporte les critères de division retenus dans dix études. A sa lecture, on constate les faits saillants suivants :

- la part du Québec varie de 18,5 à 32,3% ;
- les études n'utilisant qu'un critère se servent surtout de celui de la population ;
- le montant exact de la dette à diviser en 1990 varie quelque peu d'une étude à l'autre, tout dépendant de l'évaluation faite de certains actifs, tels les structures et l'or détenu à la Banque du Canada et du traitement des déficits actuariels des fonds de pension des employés du gouvernement fédéral.

Etant donné que l'étude du Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau sert souvent de point de référence dans ce débat, arrêtons-nous un instant sur les clefs de répartition utilisées dans celle-ci.

Actifs financiers

La clef de répartition utilisée est la géographie, à savoir qu'on présume que les sociétés d'Etat fédérales œuvrant strictement au Québec sont prises en charge par celui-ci et les autres non.

Actifs non financiers

La clef de répartition utilisée est la part du Québec dans les subventions en remplacement d'impôts fonciers versés par le gouvernement fédéral en 1990. Ceci néglige les actifs non financiers (pistes d'aéroport, parcs nationaux) non éligibles à ces subventions. Ceci néglige également les formules de calcul ⁸ qui défavorisaient alors le Québec et donc lui octroyaient une part trop faible de subventions. D'ailleurs, la réforme de la fiscalité municipale québécoise de 1992 avait parmi ses objectifs de corriger cette situation ⁹.

Tableau 2
Liste chronologique d'études (1991-1994) portant sur la répartition de la dette fédérale

Étude	Clef de répartition	Montant total (000 000 \$)	% Québec	Montant Québec (000 000 \$)	Commentaires
Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau (1991)	Trois clefs	31 mars 1990			Il s'agit ici du scénario A (tableau 9, p. 427). On doit noter que le passif des fonds de pension n'est pas inclus. Ce passif se chiffre à 70 997 millions. On propose que le Québec en assume 13,3%, soit 9 456 millions (tableau 11, p. 433).
	— Actifs financiers	57 195	3,8	2 173	
	— Actifs non financiers	72 000	18,0	12 960	
	— Excédent du passif sur l'actif	200 394	22,8	45 690	
	— Total	329 589	18,5	60 823	
Grady (1991)	Population	n/p	25,4	n/p	Le scénario le plus raisonnable selon lui (p. 95).
Conseil économique du Canada (1991)	Population	n/p	25,5	n/p	Les résultats faisant appel aux recettes varient selon que 1) on alloue les impôts indirects selon la consommation, 2) on les alloue selon le lieu de perception, 3) on accroît les recettes fédérales pour corriger l'abatement de 16,5% de l'impôt sur le revenu personnel, 4) on exclut les transferts fédéraux (p. 94).
	PIB		23,3		
	Recettes (quatre formules)		21,0 ; 21,6 ; 22,2 ; 22,8		
McCallum et Green (1991)	PIB	31 mars 1990	23,4	93 500	La part du PIB est préférée à celle de la population (25,4%) ou des recettes (22,8%) (p. 38 et 67).
Booth et Harris (1991) ⁷	Bélanger-Campeau modifié	31 mars 1990	20,00	80 120	Bélanger-Campeau modifié implique des corrections à la valeur des stocks d'or et des actifs financiers et à la part des fonds de pension pris en charge par le Québec.
	Population	3 297 590	25,44	101 900	
	PIB		23,15	92 750	
	Bénéfices historiques		32,03	128 310	

n/p : non précisé

Tableau 2 (suite)

Étude	Clef de répartition	Montant total (000 000 \$)	% Québec	Montant Québec (000 000 \$)	Commentaires
Fortin (1992)	PIB	31 mars 1990			
		400 600	23,4	73 400	La part du PIB pour le passif non monétaire fédéral avec correction (15,1 milliards \$) pour l'actif non emporté (i.e., la part de l'actif fédéral à laquelle le Québec renonce)
		ou 378 100 (monnaie exclue)			
Tremblay (1992)	Recettes fédérales pour dette sans actif	31 mars 1990			
		200 000	22,8	75 600	La valeur des actifs est plus élevée que dans les autres études.
		200 000	15,0		
	Total	400 000	18,9		
Lamonde (1992)	Part du Québec dans les recettes futures	31 mars 1990			
		329 000	20,0	66 000	L'auteur propose que le Québec acquière 29% des actifs acquis avant 1976 et 26% des actifs acquis après, soit 28,4% au total.
Richardson (1994)	Population	31 mars 1994			
		800 629	25,16	150 578	A la dette s'ajoutent des engagements tels que les paiements de transferts et les garanties gouvernementales. On exclut les actifs réels du partage.
Raynauld (1994)	Population	31 mars 1994			
		557 030	25,07	139 700	Notion large de la dette nette incluant baux et engagements futurs.

Passif de fonds de pension

La clef de répartition utilisée est le lieu de résidence des fonctionnaires fédéraux.

Excédent du passif sur l'actif

La clef de répartition choisie, soit la part des recettes fédérales perçues au Québec, fait que la population du Québec ne voit pas le fardeau de la dette s'accroître après la souveraineté par rapport au fardeau existant au moment de l'accession à la souveraineté ¹⁰.

Passons maintenant à quelques éléments d'analyse.

1. Dans l'ensemble des études, on utilise des indicateurs calculés en un point dans le temps. Il serait préférable d'utiliser une moyenne sur trois ou cinq ans, de façon à réduire les erreurs de mesure et les mouvements cycliques.
2. Plusieurs auteurs ¹¹ soulèvent la possibilité qu'une partie de la population du Québec veuille le quitter pour le reste du Canada. Ainsi, McCallum et Green font l'hypothèse que 3,6% de la population du Québec (28% des anglophones, 9,2% des allophones) quittera le Québec dans les trois ans suivant la souveraineté, ce qui réduirait sa part de la population canadienne d'environ 1%. Aucun auteur ne discute de la portabilité de la dette dans ce cas. Il semblerait intéressant d'en tenir compte dans la mesure où une partie de celle-ci a bénéficié à l'ensemble des Canadiens, quel que soit leur lieu de résidence après la souveraineté et donc d'utiliser la population stabilisée après les mouvements migratoires qui suivraient le référendum. De plus, dans la mesure où les nouveaux arrivants au Canada le choisissent librement et bénéficient des avantages associés à la dette passée, devrait-on modifier la part de la dette du Québec pour tenir compte de sa capacité relative à celle du reste du Canada d'attirer des immigrants internationaux ? En d'autres mots, doit-on ajuster régulièrement les parts de la dette pour tenir compte des poids relatifs des populations après souveraineté ?
3. Les mêmes auteurs qui soulèvent la possibilité d'une immigration hors-Québec indiquent également que le PIB québécois diminuera suite à la souveraineté. Deux faits expliquent ceci selon eux. Premièrement, il y a des réajustements structurels, tel le départ de certains sièges sociaux et entreprises qui entravent ou accompagnent le départ d'une partie de la population. Deuxièmement, il y a réduction du marché québécois suite à l'apparition de barrières au commerce entre le Québec et le Canada. Ces barrières peuvent être naturelles ou résulter de choix politiques. Le Québec voit alors sa capacité de repaiement, c'est-à-dire son PIB, réduite par le comportement du Canada auquel il verse par ailleurs ces repaiements. Il semblerait donc approprié de lier le plein paiement par le Québec de sa part de la dette fédérale à l'absence de telles barrières. Ceci pourrait se faire en liant repaiement de la dette et accès au marché canadien lors des négociations Québec-Canada.
4. On évoque quelquefois la possibilité que le territoire d'un Québec souverain soit plus petit que celui d'un Québec actuel, laissant de côté la question de son agrandissement possible (Labrador). On peut noter qu'un Québec souverain (frontières actuelles) occupe seulement 15,45% du territoire du Canada actuel. Le territoire du Canada représentant un actif auquel renoncent les Québécois, il serait opportun d'en tenir

compte dans le débat. De même, il faudrait tenir compte de leur renonciation aux paiements de péréquations prévus dans la constitution canadienne.

Etant donné ces observations, il semblerait intéressant d'envisager l'utilisation d'une somme pondérée de divers indicateurs, tels la population, le PIB et le territoire, pour établir la part du passif fédéral payée par le Québec et de l'établir à l'aide de données portant sur plusieurs années.

Ce texte a traité de deux questions susceptibles d'intéresser un lecteur belge. On peut en retenir que les questions financières, qu'ils s'agissent de transferts ou de partage du bilan, sont source de désaccord au sein de la fédération canadienne et ce, en particulier, quand il y a unilatéralisme dans les décisions (transferts-fédéral) ou les propositions (partage de la dette-Québec).

Annexe A : La péréquation au Canada

La péréquation a été mise en place en 1957 par une loi fédérale, revue tous les cinq ans et son principe inscrit dans l'Acte constitutionnel de 1982. La péréquation procure aux provinces pauvres un financement leur permettant d'offrir un niveau de services publics raisonnable et comparable à celui des provinces riches à un taux de taxation raisonnable. Ce système permet aux provinces ayant une faible capacité fiscale, d'atteindre un revenu similaire à celui qu'elles obtiendraient en appliquant les taux de taxation nationaux (moyens) à la base fiscale nationale (moyenne). Les provinces bénéficiaires peuvent disposer des montants alloués à leur discrétion. Ces derniers proviennent des revenus généraux du gouvernement fédéral. Trois des dix provinces ne reçoivent pas des paiements de péréquation (Ontario, Alberta et Colombie-Britannique).

Le calcul de la péréquation fait appel à quatre étapes :

- détermination des revenus éligibles à la péréquation ;
- calcul de la capacité fiscale de chaque province ;
- détermination du standard de comparaison ;
- calcul des droits de péréquation.

1. Détermination des impôts et des taxes éligibles à la péréquation

À l'origine (1957), seuls les trois impôts partagés entre le gouvernement fédéral et les provinces étaient sujets à la péréquation (impôt sur le revenu personnel, impôt sur le revenu des corporations et droits de succession). On retrouve, maintenant, plus de trente différents impôts éligibles à la péréquation. La règle implicite est l'introduction d'une nouvelle taxe ou impôt dans la formule dès qu'une province l'exploite.

2. Calcul de la capacité fiscale (*per capita*)

La capacité fiscale pour une taxe donnée est déterminée par :

$$\begin{array}{l} \text{Capacité fiscale (taxe } i \text{) de} \\ \text{la province } j \text{ ou du} \\ \text{standard} \end{array} = \begin{array}{l} \text{assiette fiscale (} i \text{)} \\ \text{éligible à la péréquation} \end{array} \quad \begin{array}{l} \text{taux de taxation national} \\ \text{(moyenne nationale)} \end{array}$$

La capacité fiscale totale est calculée sous l'hypothèse que les provinces utilisent tous les impôts et les taxes éligibles à la péréquation. Une province peut ne pas utiliser un ou plusieurs de ces impôts et de ces taxes. Sa capacité fiscale, lors du calcul de la péréquation, n'en sera pas modifiée pour autant. Par ailleurs, le coût pour une province d'une politique réduisant sa capacité fiscale en terme des taxes éligibles à la péréquation est nul.

3. Détermination du standard de comparaison

- 1957 Le standard est fixé à la capacité fiscale des deux provinces les plus riches (Ontario et Alberta).
- 1967 Le standard est fixé à la capacité fiscale nationale moyenne.
- 1982 Le standard est fixé à la capacité fiscale de cinq provinces dites représentatives (Québec, Ontario, Saskatchewan, Manitoba et Colombie-Britannique).

Le changement de formule de 1982 s'explique par les hausses des prix du pétrole et du gaz naturel observées en 1973 et 1979 et donc, des revenus fiscaux liés aux ressources naturelles reçus sous forme de royauté par l'Alberta, province où est concentrée cette production au Canada. Le gouvernement fédéral trouvant financièrement trop coûteux de financer la péréquation associée à ces revenus fiscaux, a décidé d'exclure l'Alberta du standard de comparaison. Cette décision a eu pour effet d'abaisser les droits de péréquation.

4. Calcul de la péréquation

Le calcul de la péréquation se fait comme suit :

$$\begin{array}{l} \text{Péréquation de la} \\ \text{province } j \text{ (taxe } i \text{)} \end{array} = \begin{array}{l} \text{capacité fiscale du standard de} \\ \text{comparaison} \end{array} - \begin{array}{l} \text{capacité fiscale de la province } j \end{array}$$

On fait la somme pour toutes les taxes éligibles. Si la somme est < 0 , il n'y a pas de péréquation versée. Si elle est > 0 , on multiplie par la population pour arriver au montant total versé. Le montant versé peut différer du montant ainsi calculé à cause de mécanismes imposant des plafonds et des planchers.

Le plafond limite la croissance des transferts à celle du taux de croissance cumulatif du PIB par rapport à l'année de base, soit la première de chaque période de cinq ans pour laquelle on fixe ces formules. L'application du plafond correspond à une baisse du standard effectif. Depuis 1982, le plafond a été contraignant pour quatre années (1988-1989, 1989-1990, 1990-1991, 1993-1994).

L'introduction de planchers dans le système de péréquation procure une garantie aux provinces bénéficiaires, face à une baisse annuelle des paiements de péréquation de 5% (Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard), 10% (Nouveau-Brunswick) ou 15% (Québec, Manitoba, Saskatchewan et Nouvelle-Écosse), selon la province. Le plancher a été contraignant en 1991-1992, seulement.

Annexe B : Le financement de l'enseignement postsecondaire et de la santé 1957-1977 et les contraintes FPE 1983-1995

Le financement de l'enseignement postsecondaire et de la santé 1957-1977

- 1958 Introduction de la loi sur l'assurance-hospitalisation et des services diagnostiques. Les provinces reçoivent 25% de leur coût *per capita* plus 25% des coûts nationaux *per capita*.
- 1964 Introduction du droit de retrait avec compensation financière. Le Québec est la seule province à exercer ce droit.
- 1967 Entente de partage des coûts de l'enseignement postsecondaire (EPS) : le Québec reçoit 8,5 points d'abattement fiscal pour l'impôt sur le revenu personnel ; pour les autres provinces, le partage des coûts est de 50-50% des coûts d'opération ou un montant spécifique *per capita* selon la préférence de la province.
- 1968 La loi de l'assurance-santé entre en vigueur. A partir de 1972, toutes les provinces ont signé et Ottawa paie 50% des coûts moyens nationaux du programme de santé sur une base *per capita*.
- 1972 Le gouvernement fédéral plafonne à 15% la croissance des contributions au programme d'enseignement postsecondaire.
- 1975 Programme fédéral anti-inflation : le gouvernement fédéral contraint les paiements du programme de santé.
- 1976 Programme fédéral anti-inflation : des contraintes supplémentaires sont imposées aux paiements du programme santé.

Les contraintes FPE 1983-1995

- 1983 Le gouvernement fédéral adopte le programme 6% et 5% : la croissance des frais partagés de l'enseignement postsecondaire est limitée à 6%.
- 1984 La croissance des frais partagés de l'enseignement postsecondaire est limitée à 5%.
- 1986 Introduction de la loi C-96 : réduction du facteur de croissance des transferts (taux de croissance du PIB : 2%) à partir de 1986-1987.
- 1989 Le gouvernement fédéral réduit le facteur de croissance des transferts de 1% additionnel (taux de croissance du PIB : 3%) pour 1990-1991.
- 1990 Gel de deux ans des transferts *per capita* du financement des programmes établis (1990-1992).
- 1991 Gel de trois autres années (1992-1995) des transferts *per capita* du FFE (au niveau de 1990-1991).

Bibliographie

- BOOTHE, Paul, Barbara JOHNSTON et Karrin POWYS-LYBLE, « Dismantling Confederation : The Question of the National Debt », dans *Closing the Books : Dividing Federal Assets and Debts if Canada Breaks Up*, Toronto, C. D. Howe Institute, 1991, pp. 27-55.
- BOOTHE, Paul et Richard HARRIS, « Alternative Division of Federal Assets and Liabilities », dans R. BOADWAY, T. COURCHENE et D. PURVIS (éd.), *Economic Dimensions of Constitutional Change*, Kingston, John Deutsch Institute, 1991, pp. 453-473.
- BOOTHE, Paul et Richard HARRIS, « The Economics of Constitutional Change : Dividing the Federal Debt », *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, 174, 1991, pp. 434-444.
- CANADIAN TAX FOUNDATION, *1995 Finances of the Nation*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1995.
- FORTIN, Pierre, « L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec » dans « L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain », dans *Les implications de la mise en œuvre de la souveraineté : les aspects économiques et les finances publiques*, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, 1992.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *Un projet commun, aspects économiques des choix constitutionnels*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1991.
- GRADY, Patrick, *The Economic Consequences of Québec Sovereignty*, Vancouver, Fraser Institute, 1991.
- LAMONDE, Claude, « Les enjeux et la problématique du partage des actifs dans le cadre du partage de la dette adressant la souveraineté » dans « L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain », dans *Les implications de la mise en œuvre de la souveraineté : les aspects économiques et les finances publiques*, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, 1992.
- LEJEUNE, Yves, « Le fédéralisme en Belgique », dans F. L. SEIDLE (éd.), *A la recherche d'un nouveau contrat politique pour le Canada*, Montréal, IRPP, 1994, pp. 171-186.
- MCCALLUM, John et Chris GREEN, *Parting as Friends : The Economic Consequences for Québec*, Toronto, C. D. Howe Institute, 1991.
- RAYNAULD, André, *Les finances publiques du Québec et le défi de la séparation*, Montréal, 1994.
- RICHARDSON, Robin, « The Public Debt of an Independent Quebec », *Fraser Forum*, The Fraser Institute.
- SECRETARIAT DE LA COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, « Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec », dans *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Québec, 1991, pp. 393-496.
- TREMBLAY, Rodrigue, *Indépendance et marché commun Québec-Etats-Unis*, Montréal, Editions du Jour, 1970.
- TREMBLAY, Rodrigue, « L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain », dans *Les implications de la mise en œuvre de la souveraineté : les aspects économiques et les finances publiques*, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, 1992.
- VAILLANCOURT, François et Harry KITCHEN, « The Federal Grant-in-lieu of Property Taxes Program : An Assessment », *Canadian Tax Journal*, 38, 1990, pp. 928-936.
- VAILLANCOURT, François, « Financing Local Governments in Quebec : New Arrangements in the 1990s », *Canadian Tax Journal*, 40(5), 1992, pp. 1123-1139.
- VAILLANCOURT, François, « La croissance économique et les compétences gouvernementales », *L'Actualité Économique*, 69, 1993, pp. 331-346.
- VAILLANCOURT, François, « Etudes sur les transferts fédéraux-provinciaux au Canada », Secrétariat à la Restructuration, Gouvernement du Québec, Québec, 1995, 29 pages.
- VAILLANCOURT, François, « Note sur le partage au passif fédéral en cas de souveraineté au Québec », Secrétariat à la Restructuration, Montréal, 1995.

Notes

¹ Yves LEJEUNE, « Le fédéralisme en Belgique », dans F.L. SEIDLE (éd.), *A la recherche d'un nouveau contrat politique pour le Canada*, Montréal, IRPP, 1994, pp. 171-186.

² CANADIAN TAX FOUNDATION, *1995 Finances of the Nation*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1995, tableau 8.6.

³ *Ibid.*, tableau 17.3.

⁴ *Ibid.*, tableau 8.1.

⁵ Cette section du texte fait appel à F. VAILLANCOURT, « Etude sur les transferts fédéraux-provinciaux au Canada », Secrétariat à la Restructuration, Gouvernement du Québec, Québec, 1995, 29 pages.

⁶ Cette partie du texte fait appel à des travaux [F. VAILLANCOURT, « Note sur le partage au passif fédéral en cas de souveraineté au Québec », Secrétariat à la Restructuration, Montréal, 1995.] menés pour le Secrétariat à la Restructuration du Gouvernement du Québec en 1995 et diffusés de façon restreinte par celui-ci.

⁷ Ces résultats sont également repris dans Paul BOOTHE, Barbara JOHNSTON et Karrin POWYS-LYBLE, « Dismantling Confederation : The Question of the National Debt », dans *Closing the Books : Dividing Federal Assets and Debts if Canada Breaks Up*, Toronto, C. D. Howe Institute, 1991, pp. 27-55. Par ailleurs, Boothe et Harris (Paul BOOTHE et Richard HARRIS, « The Economics of Constitutional Change : Dividing the Federal Debt », *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, 174, 1991, pp. 434-444) traitent également de ce thème. Ils évoquent la possibilité d'utiliser la répartition de l'emploi ou celle des citoyens comme clef de répartition, mais ne présentent pas les moments de dette qui en résulteraient.

⁸ François VAILLANCOURT et Harry KITCHEN, « The Federal Grant-in-lieu of Property Taxes Program : An Assessment », *Canadian Tax Journal*, 38, 1990, pp. 928-936.

⁹ François VAILLANCOURT, « Financing Local Governments in Quebec : New Arrangements in the 1990s », *Canadian Tax Journal*, 40(5), 1992, pp. 1123-1139.

¹⁰ Claude LAMONDE, « Les enjeux et la problématique du partage des actifs dans le cadre du partage de la dette adressant la souveraineté » dans « L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain », dans *Les implications de la mise en œuvre de la souveraineté : les aspects économiques et les finances publiques*, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, 1992.

¹¹ Patrick GRADY, *The Economic Consequences of Québec Sovereignty*, Vancouver, Fraser Institute, 1991 ; John MCCALLUM et Chris GREEN, *Parting as Friends : The Economic Consequences for Québec*, Toronto, C. D. Howe Institute, 1991 ; André RAYNAULD, *Les finances publiques du Québec et le défi de la séparation*, Montréal, 1994.

**La Suisse et l'Union européenne :
quel avenir institutionnel ?**

Le fédéralisme suisse : leçons de l'histoire et réexamen

LUC WEBER

1. Introduction

Même s'il est impossible de savoir quelle aurait été l'histoire du pays s'il avait été organisé autrement, nul doute que le système fédéral dont la Suisse s'est dotée depuis son origine, et surtout depuis 1848, a contribué de façon déterminante à sa stabilité politique et à son développement économique. A l'instar de toute institution humaine, le système fédéral suisse n'est cependant pas totalement figé ; bien que souvent de façon imperceptible, il se transforme sous la pression de son environnement ou à l'initiative de ses dirigeants ou du souverain.

Le fédéralisme suisse est fortement mis à l'épreuve aujourd'hui dans ce monde marqué par une subite accélération de l'histoire, la mondialisation des enjeux et perspectives suite aux progrès fulgurants des transports et des technologies de l'information et par la montée des régionalismes. Si le système fédéral continuera à être un atout pour le pays, il pourrait aussi empêcher la Suisse de s'adapter suffisamment rapidement à son environnement ; il justifie de ce fait un réexamen.

Nous traiterons notre sujet en trois parties. Dans la première, nous présenterons brièvement le système fédéral suisse. La deuxième partie présentera les leçons de l'histoire alors que la troisième justifiera son réexamen.

2. Le système fédéral suisse ¹

1. *Rappel historique*

Les racines historiques de la Confédération suisse remontent à 1291 où trois Etats montagnards — Uri, Schwyz et Unterwald — signèrent le protocole d'accord qui s'avéra ultérieurement l'embryon du futur Etat fédéral suisse. L'union des cantons se réalisa progressivement pour devenir, à la fin du xv^e siècle, une Confédération de treize cantons. Ces Etats souverains se sont regroupés afin de poursuivre certains objectifs tels que la défense nationale, la politique étrangère ou des projets publics d'envergure.

La tentative française d'imposer un système unitaire en fondant la République Helvétique en 1798 ne résista pas longtemps. Les cantons retrouvèrent leur autonomie

en 1803. L'adoption d'une Constitution fédérale en 1848 marqua la substitution de l'Etat fédéral à la Confédération des cantons. Cette substitution s'explique en partie par la nécessité d'une base plus large que celle des cantons pour l'accomplissement de nombreuses tâches publiques, ainsi que par l'expansion des activités publiques vers de nouveaux domaines économiques et sociaux.

Même si les cantons durent céder une partie de leur souveraineté, ils gardèrent après 1848 une large autonomie dans leurs domaines de compétence traditionnels, tels que la justice et la police, l'éducation, la culture et les travaux publics.

2. *Les particularités du fédéralisme suisse*

L'Etat fédéral se distingue de l'Etat unitaire par la répartition du pouvoir entre le gouvernement central d'un côté et les gouvernements des Etats associés de l'autre côté. Dans n'importe quel type de gouvernement unitaire, même décentralisé, les gouvernements des niveaux inférieurs ne sont que des organes statutaires dont l'existence peut à la limite être remise en question à n'importe quel moment par le pouvoir central². Hormis cette distinction fondamentale, les caractéristiques de l'Etat fédéral peuvent fortement varier d'un pays à l'autre. Il convient ainsi de faire un bref résumé des particularités du fédéralisme suisse.

- Autonomie des cantons : contrairement à la majorité des autres pays fédéralistes, qui sont le fruit d'une volonté délibérée de décentraliser le pouvoir de décision, l'Etat fédéral suisse est le résultat d'un regroupement d'Etats souverains. Cette origine historique explique la vaste autonomie dont jouissent en Suisse les Etats membres (cantons). Selon l'article 3 de la Constitution fédérale, « les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral ».
- Diversité des cantons : la structure fédéraliste suisse s'explique dans une large mesure par la grande diversité des Etats membres. Ainsi, les cantons suisses présentent d'importantes différences linguistiques, religieuses, géographiques, politiques, économiques et démographiques. Ces disparités interrégionales se manifestent, entre autres, dans un revenu cantonal par habitant qui s'échelonnait en 1993 entre 31 737 et 74 382 francs.
- Démocratie semi-directe : le système gouvernemental suisse est basé sur la démocratie semi-directe qui permet au peuple suisse d'exercer une activité législative et constitutionnelle considérable. Les procédés utilisés sont le référendum et l'initiative populaire. Toute modification de la Constitution exige l'acceptation en votation populaire par la double majorité des citoyens suisses et des cantons. Les pouvoirs de l'Etat central sont donc limités à la fois par une barrière démocratique (majorité des citoyens) et par une barrière fédéraliste (majorité des cantons). En outre, 50 000 citoyens peuvent exiger qu'une nouvelle loi, ou la modification d'une loi, soit approuvée en votation populaire par la majorité des citoyens suisses. En d'autres termes, le référendum est obligatoire au niveau constitutionnel et facultatif au niveau législatif. Par ailleurs, une initiative signée par 100 000 citoyens et proposant une modification totale ou partielle de la Constitution fédé-

rale doit être soumise au vote du peuple et des cantons. Ces droits politiques donnent aux citoyens le moyen d'exercer un contrôle sur le processus de prise de décision politique au sein du gouvernement et surtout du parlement. Ils permettent ainsi une meilleure révélation des préférences populaires.

- **Fédéralisme d'exécution** : le fédéralisme d'exécution est le mode dominant de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. En d'autres termes, les tâches revenant à la Confédération selon l'article 3 de la Constitution sont dans une large mesure prises en charge par les administrations cantonales, le pouvoir central se contentant de légiférer et de contrôler leur exécution. A ce sujet, Nüssli ³ constate que sur 158 domaines de compétence fédérale, 62% prévoient une compétence cantonale d'exécution.
- **Relations cantons-communes** : le fédéralisme suisse ne s'exerce pas uniquement au niveau fédéral. Les cantons connaissent, eux aussi, une forte décentralisation des compétences. Contrairement à celle des cantons, l'autonomie des quelque 3 000 communes est déléguée par les Constitutions cantonales. Ceci implique que le fédéralisme au niveau cantonal revêt un caractère plus centralisateur qu'au niveau fédéral.
- **Secteur public à trois niveaux** : les aménagements constitutionnels énoncés ci-dessus conduisent à une structure particulière du secteur public suisse. Ce dernier est subdivisé en trois niveaux — Confédération, cantons et communes — d'importance plus ou moins égale si l'on se réfère aux dépenses totales par fonction. Le domaine de compétence à l'intérieur duquel ces trois niveaux prennent des décisions indépendantes en matière juridique, politique et financière est défini par le principe de subsidiarité. Selon ce principe, une tâche ne doit être transférée au niveau supérieur que si l'échelon inférieur n'est pas en mesure de l'assumer correctement.

3. **Appréciation du système fédéral suisse : les leçons de l'histoire**

1. *Les bénéfiques du fédéralisme*

Si l'on se concentre, comme il se doit, sur l'histoire des Etats modernes, nous pouvons affirmer que le système fédéral mis en place par la Constitution de 1848 a été extrêmement bénéfique à la Suisse dans son ensemble.

Sur le plan politique, le système a permis à cette juxtaposition de collectivités caractérisées par des religions, des langues, des environnements géographiques ou encore des niveaux de vie différents, non seulement de vivre en paix, mais surtout de mener à bien des projets en commun. Dans le débat actuel sur la position de la Suisse face à l'Europe, certains prétendent que le pays risquerait d'éclater en cas d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne : selon eux, l'absence d'obstacles au commerce et au libre mouvement des personnes, la création d'une monnaie européenne, voire l'abandon du principe de neutralité, ôteraient la plupart des justifications à l'existence d'une nation et d'un marché suisses. Tel n'est pas notre sentiment. Malgré les difficultés inhérentes aux caractéristiques du pays, les liens qui attachent les Suisses ensemble et à leurs pays sont forts. Même si les sensibilités et conceptions diffèrent entre les communautés suisse-allemandes, suisse-italiennes et suisse-françaises, celles-ci sont

beaucoup plus suisses qu'elles ne sont allemandes, italiennes ou françaises. C'est sans aucun doute ce qui fait la force du pays, force qui se manifeste par une stabilité politique enviée et par une capacité de jouer, bien que dans une mesure très modeste en raison de la taille, un rôle exemplaire pour d'autres nations ou ensemble de nations.

Le système fédéral a également été bénéfique sur le plan économique ; comme cela ne peut pas être prouvé, disons qu'au pire il n'a pas entravé un développement économique exemplaire. La Suisse, qui était un des pays les plus pauvres d'Europe au XIX^e siècle — ce qui a forcé de très nombreux Suisses à s'expatrier —, est devenue un des pays les plus riches du monde si l'on se fonde sur le produit intérieur brut par habitant. Sans doute, la Suisse a-t-elle souvent bénéficié des difficultés qui se sont manifestées dans des pays voisins, notamment à la suite des guerres mondiales ou de régimes politiques instables. Il faut cependant reconnaître que la Suisse a su saisir sa chance en garantissant à sa population une excellente formation de base et professionnelle, voire académique, en attachant une grande priorité à des relations harmonieuses sur le marché du travail (paix sociale) et en prônant une gestion plutôt rigoureuse et dynamique de ses entreprises. En outre, la cohésion sociale a été renforcée par un esprit de solidarité élevé, qui s'est traduit par une création d'épargne importante et la mise sur pied de mécanismes de redistribution personnelle et régionale des revenus et de la richesse plutôt généreux.

2. *La dynamique du fédéralisme*

La Suisse n'a pas entièrement échappé aux fréquents débats dans les pays unitaires sur le degré idéal de (dé)centralisation ou sur la protection des minorités régionales. Bien que le plus souvent de façon imperceptible, le système a évolué, essentiellement sous la pression de l'environnement économique. Les tentatives spontanées de modification de dispositions constitutionnelles fondamentales ont été peu nombreuses ; en outre, une tentative de révision totale de la Constitution fédérale dans le courant des années septante a avorté, le projet élaboré par des experts ayant été considéré trop révolutionnaire.

L'étude de la dynamique du fédéralisme permet de mettre à jour un phénomène intéressant ⁴. Comme nous l'avons vu ci-dessus, les compétences de la Confédération se limitent à celles qui sont expressément énoncées dans la Constitution fédérale. Toutes les autres compétences appartiennent aux cantons, qui légifèrent de façon autonome conformément aux dispositions et aux principes constitutionnels existants. La Constitution de 1848 a donné à la Confédération (l'Etat central) les compétences suivantes : la défense nationale, les relations avec l'étranger, les postes et télécommunications, la monnaie, ainsi que le droit privé, commercial et pénal. En outre, la Confédération supervise les voies de communication et les questions agricoles, et doit prendre les mesures nécessaires pour promouvoir le développement économique du pays et le bien-être des citoyens.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'Etat a été chargé de tâches de plus en plus nombreuses. Ces tâches nouvelles, notamment dans le domaine des assurances sociales, de l'aménagement du territoire, ou encore de la protection de l'environnement, ont été essentiellement confiées à la Confédération. On pourrait en déduire que la taille du secteur public fédéral a plus augmenté que celle du secteur public cantonal et

communal. Or, paradoxalement, cela n'a pas été le cas ; ce sont avant tout les gouvernements de niveau inférieur qui ont répondu à l'augmentation quantitative et qualitative de prestations publiques. Cela tient pour l'essentiel à trois facteurs : a) les dépenses qui se sont développées le plus vite, notamment celles de santé, voire de l'éducation, sont de la compétence des cantons ; b) sur le plan fiscal, les cantons peuvent dans l'ensemble s'appuyer sur des impôts plus progressifs que la Confédération ; c) enfin, comme nous l'avons vu, l'exécution d'une partie des compétences fédérales est attribuée aux cantons.

Cette évolution en sens opposés entre l'attribution des compétences et le financement de l'exécution des tâches publiques entre l'Etat central et les cantons a sans doute évité à la Suisse des polémiques sur la centralisation du pouvoir. Les événements auraient tourné très différemment si l'attribution de nouvelles compétences, ainsi que le transfert de compétences des cantons vers la Confédération, avaient provoqué une croissance du ménage public fédérale supérieure à celle des cantons.

4. Appréciation du système fédéral suisse : un nécessaire réexamen

1. Généralités

La théorie économique ⁵ enseigne que le principal avantage du fédéralisme est qu'il permet une prise de décision en matière d'allocation des ressources et de répartition des coûts se situant près des citoyens directement concernés. Cependant, le monde se transforme de façon accélérée. En particulier, le phénomène de globalisation a deux conséquences.

Primo, il influence la solution idéale de répartition des tâches entre différents niveaux de collectivités publiques ; en d'autres termes, il modifie la taille optimale nécessaire pour assurer une prestation publique donnée.

Secundo, il exacerbe le climat de compétition général, qui touche également le secteur public : condamné à être plus efficace, le secteur public est entraîné à remettre partiellement en cause les efforts particuliers qu'il fait en matière de solidarité pour défendre les minorités et les défavorisés, en d'autres termes, pour assurer une plus juste redistribution des revenus et des richesses entre les personnes, mais aussi entre les régions et/ou cantons.

Le système fédéral suisse n'échappe pas à ces pressions ; il doit donc s'adapter, faute de quoi, il freinera l'effort d'adaptation du pays à son nouvel environnement. Si ceci devait se produire, le taux de croissance potentiel serait réduit et un climat d'insatisfaction s'installerait, compliquant la prise de décision, et par conséquent la capacité d'adaptation du pays.

Examinons plus en détail les conséquences de cet environnement en pleine mutation, et notamment de la globalisation, sur l'efficacité économique du secteur public, sur l'esprit de solidarité et sur les institutions politiques.

2. Globalisation et efficacité du secteur public

La globalisation augmente la portée spatiale de nombreuses activités humaines, privées ou publiques. L'horizon géographique, qui se limitait, à l'origine du pacte fédéral de 1291, à quelques vallées proches, s'est étendu, à l'époque de la création de la Confédération, à la Suisse tout entière et déborde maintenant sur la région

transfrontalière, l'Europe, voire le monde. Rappelons que le principal atout du fédéralisme est de permettre des communautés souveraines proches des citoyens, ce qui contribue à préserver, voire à développer, la relative homogénéité des préférences propre à chaque collectivité. Pour de nombreuses activités, la taille optimale s'est donc accrue. Dès lors, si les institutions ne s'adaptent pas, de nombreuses prestations publiques seront offertes à un coût supérieur à ce qui serait possible ; il y a donc inefficacité économique ⁶.

Soumises directement à la concurrence, mais aussi beaucoup plus libres de s'adapter parce que la décision est de leur ressort, les entreprises privées le savent bien et sont donc pour la plupart engagées dans un processus de concentration visant notamment à produire à moindre coût. Les collectivités publiques suisses ont pu très largement ignorer cette évolution jusqu'à la fin des années quatre-vingt. La récession économique et la vigueur de la concurrence les touchent désormais directement, notamment parce que la tendance de fond à un gonflement des coûts ne peut plus être absorbée par l'augmentation des recettes. La Confédération et les cantons sont dès lors condamnés à faire des économies, mais sont aussi encouragées à concevoir ensemble de nouvelles solutions institutionnelles permettant de maintenir des prestations de qualité produites à moindre coût.

Les solutions envisagées sont essentiellement au nombre de quatre :

- la déréglementation, c'est-à-dire l'atténuation ou l'élimination de dispositions protectionnistes, notamment au niveau des cantons, qui ont par exemple pour effet d'exclure du marché public cantonal les entreprises de cantons voisins ;
- l'harmonisation des dispositions réglementaires entre cantons, afin par exemple d'éviter que l'existence d'un règlement de la construction spécifique à chaque canton empêche une certaine industrialisation de la construction ;
- la recherche d'une meilleure répartition des tâches entre collectivités publiques. Il serait par exemple urgent de revoir le système fiscal suisse, car il se caractérise par un enchevêtrement et une superposition des compétences quasi inextricables ;
- la création d'institutions communes supracantonales assurant une tâche spécifique pour deux ou plusieurs cantons. La formation universitaire des pharmaciens est par exemple assurée conjointement par les Universités de Lausanne et Genève sur les deux sites et le rapprochement des hôpitaux universitaires et des facultés de médecine de Lausanne et Genève est à l'examen.

En règle générale, ces démarches progressent lentement non seulement parce qu'il y a des résistances, mais surtout parce que les processus de décision sont extrêmement complexes, s'agissant de réduire la souveraineté de deux ou plusieurs cantons et d'en convaincre les gouvernements et les parlements. En revanche, personne ne parle sérieusement de redessiner la carte politique des cantons. Et pourtant, on pourrait arguer en faveur de la fusion de deux ou plusieurs cantons, comme par exemple les deux demi-cantons de Bâle (Bâle-Ville et Bâle-Campagne).

3. Globalisation et solidarité

La globalisation et le climat de concurrence qu'elle engendre affaiblissent l'esprit de solidarité qui a été une des forces maîtresses de la construction de la Suisse. Les

cantons riches rechignent de plus en plus à faire les sacrifices exigés par la solidarité fédérale pour aider les régions peu développées ou les secteurs fortement protégés comme l'agriculture. Ils exercent des pressions pour réexaminer en leur faveur le système de péréquation financière ou pour réduire les subventions versées à l'agriculture. Cette dialectique propre à toute répartition des coûts et bénéfiques se faisait traditionnellement de manière feutrée en marge du débat parlementaire ou dans des commissions techniques ; elle prend actuellement une autre tournure et laisse apparaître au grand jour des manifestations de mécontentement, voire fait l'objet de décisions unilatérales de cantons rompant avec l'esprit de solidarité traditionnel.

Conformément au goût de l'époque, la pression pour une plus grande efficacité qui s'est étendue au secteur public provoque deux réactions, l'une favorable, l'autre moins, voire dangereuse. S'il est louable de s'efforcer d'accroître l'efficacité des politiques publiques et l'efficacité de la production publique, la tentation est grande, simultanément, de réduire l'offre de prestations publiques en les transférant, délibérément ou pas, sur les individus.

Cette politique a des conséquences sur la distribution personnelle, sectorielle et régionale des revenus. Nous savons, selon une étude récente de l'OCDE, que les politiques économiques libérales pratiquées depuis une quinzaine d'années dans la plupart des pays développés ont entraîné une plus grande inégalité de la distribution personnelle des revenus. Nous pouvons, sans grand risque, émettre l'hypothèse que la tendance politique actuelle aura le même type d'effet sur la distribution inter-régionale du revenu national. Or, un tel développement ne serait pas sans conséquence sur la cohésion fédérale. Comme nous l'avons vu, la Suisse s'est développée par la volonté de petits Etats de rejoindre et participer à un projet commun. Les notions de droits et de devoirs — c'est-à-dire de participation aux bénéfices de l'union et de solidarité à l'égard d'autres membres de l'union — a joué un rôle fondamental. Une remise en cause trop forte de ces principes réduira inévitablement sa cohésion.

Si le monde, et en particulier l'Europe, connaît à l'avenir un déclin de l'Etat-nation en faveur, d'une part, de l'Union européenne et, d'autre part, de régions capables de dégager des synergies, la Suisse se trouve en principe dans une très bonne position. Encore faut-il qu'elle sache conserver sa cohésion, sans quoi, les régions périphériques du pays pourraient à terme être attirées à former une région avec la région frontalière du pays voisin.

4. Globalisation et institutions politiques

La globalisation du monde pose aussi au fédéralisme suisse des défis sur le plan politique. Le phénomène le plus visible est le risque de fracture entre Suisse romande et Suisse allemande. Ce phénomène a été particulièrement marqué lors du vote sur l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE) le 6 décembre 1992. Malgré un taux d'acceptation de l'ordre de 75% des cantons romands, l'adhésion à l'EEE a été refusée par une courte majorité du peuple, mais une forte majorité des cantons. La Suisse allemande — en particulier les cantons agricoles ou montagnards — ont en effet voté massivement contre. Cette double fracture du pays (ville-campagne et Suisse allemande-Suisse romande) mérite qu'on lui porte une grande attention, car elle porte le germe d'un accroissement du mécontentement de la part de plusieurs

sous-ensembles de la société : en particulier les Romands, les régions développées et les jeunes. D'ailleurs, certaines personnalités se demandent si des cantons pourraient passer directement des accords de collaboration avec des régions ou pays étrangers.

Le second problème, que nous ne ferons que mentionner, porte sur le fonctionnement de la démocratie semi-directe. En particulier, la Suisse commence à se demander s'il est toujours raisonnable de protéger les minorités comme elle le fait. Rappelons que dans la Chambre des cantons du parlement fédéral et pour toute votation relative à une modification de la Constitution, chaque canton a un poids égal, indépendamment de sa taille. Or, les neufs cantons qui ont moins de 100 000 habitants ont chacun le même poids que les quatre cantons qui ont plus de 500 000 habitants ! Cette question est particulièrement brûlante puisque ces petits cantons sont non seulement ceux qui s'opposent traditionnellement à l'ouverture de la Suisse vers le monde, mais aussi les principaux bénéficiaires de la solidarité confédérale.

5. Conclusion

L'adoption par la Suisse en 1848 d'une organisation fédérale fut une décision politique de grande portée, qui lui a apporté stabilité et prospérité au cours de ce siècle. Le système jouissait d'une souplesse interne suffisante pour apporter au fil du temps les ajustements rendus nécessaires par l'évolution économique et sociale intérieure et extérieure. La subite accélération de l'histoire, la globalisation du monde, ainsi que le processus d'intégration européenne révèlent cependant des faiblesses : une inefficacité croissante sur le plan de l'allocation des ressources, ainsi qu'une diminution de la solidarité et des signes de blocages politiques. Il serait très souhaitable pour le pays que la classe dirigeante et les intellectuels suisses, à l'instar des pionniers qui ont créé la Suisse moderne, trouvent des solutions neuves et aient la force de conviction nécessaire afin d'adapter les institutions fédéralistes suisses à leur nouvel environnement.

Une solution doit cependant être rejetée d'entrée de jeu : la transformation de la fédération en un Etat unitaire, dans lequel les cantons n'auraient plus qu'un rôle d'exécutant de la politique nationale. On pourrait en effet se demander si la création d'un quatrième niveau de collectivité publique vers laquelle on s'achemine en Europe, avec la création d'une véritable entité supranationale, ne justifierait pas une simplification de l'Etat suisse. Néanmoins, la grande hétérogénéité de la population suisse, due aux différences de langue, de religion, d'environnement géographique et de niveau de vie, exige, à notre avis, une organisation de type fédéral. Selon ce principe essentiel, qui est celui de subsidiarité, toutes les décisions pouvant être prises au niveau d'un sous-ensemble de la nation doivent l'être à ce niveau, alors que seules les questions d'intérêt national sont attribuées au pouvoir central. C'est la seule solution pour éviter des affrontements inutiles sur la multitude des sujets qui n'ont pas de portée nationale.

La Suisse n'a donc pas d'autres voies que celle de moderniser son système fédéral. Cette tâche s'avère extrêmement difficile. La révision par la concertation doit porter essentiellement sur trois points.

Primo, il faut procéder à un réexamen de la répartition des tâches entre collectivités publiques sur le double plan vertical et horizontal afin de simplifier le système, notamment en éliminant les double ou triple compétences.

Secundo, les collectivités publiques devront collaborer beaucoup plus étroitement afin d'assurer un plus grand nombre de prestations en commun. En d'autres termes, lorsque la taille du canton est devenue trop petite pour assurer efficacement une prestation, elle devrait être fournie à un niveau supracantonal, les cantons matérialisant un accord par une convention ou un concordat. Des regroupements de cantons devraient également être étudiés ; mais ce chemin sera très long.

Tertio, une réduction du pouvoir des cantons minoritaires semble inévitable, en particulier dans les votes portant sur une modification de la Constitution.

Aujourd'hui, les avis des observateurs suisses sur l'état de santé du pays divergent comme jamais. Honnêtement, il est extrêmement difficile de prononcer un verdict clair à ce sujet. Si nous considérons la valeur du franc suisse, la faible inflation, le taux de chômage inférieur de moitié à celui des pays d'Europe, ou encore le succès des multinationales suisses sur les marchés mondiaux, nous pouvons nous réjouir. Si au contraire nous observons la durée inhabituelle de la phase de stagnation économique, la relative faiblesse des investissements en Suisse, en particulier de la part des entreprises étrangères, l'isolement européen, la cassure entre Alémaniques et Romands, ainsi qu'entre citadins et campagnards et la crise de confiance de la population suisse, nous devons nous inquiéter. A notre avis, la Suisse n'a pas entamé ses fondements et jouit toujours d'un bon potentiel pour maintenir sa position enviée à l'échelle mondiale, mais elle souffre de son isolement et d'une crise de confiance, ou en tout cas d'un manque de foi en ses moyens. C'est pourquoi, une adaptation de ses institutions, et en particulier de son système fédéraliste, se justifierait.

Notes

¹ S'agissant d'une description sommaire du système fédéral suisse, ce chapitre ne peut pas être original ; il reprend donc largement une introduction visant le même but dans K. PFEIFFER et L. WEBER, « Le fédéralisme suisse à l'épreuve du temps », *Politique et management public*, n° 2, juin 1991, pp. 103-138.

² U. K. HICKS, *Federalism, Failure and Success*, Londres, 1978, p. 5.

³ K. NUSSLI, « Föderalismus in der Schweiz », *Zürcher Beiträge zur politischen Wissenschaft*, Band 12, 1985, p. 275.

⁴ K. CORNEVIN-PFEIFFER, « La dynamique du fédéralisme suisse » dans L. WEBER (éd.), *Les Finances publiques d'un Etat fédératif, La Suisse*, Economica, Paris, 1992, pp. 185-253.

⁵ Voir par ex. L. WEBER, *L'Etat, Acteur économique*, Economica, Paris, 1991 (2^e éd.), pp. 143-162 et B. DAFFLON, *Fédéralisme et solidarité*, Institut du fédéralisme, Fribourg, 1995, pp. 8-20.

⁶ Ajoutons, sur le plan du personnel de l'Etat, que l'éclatement du gouvernement multiplie la demande pour des compétences spécifiques, souvent au-delà des ressources humaines disponibles dans le pays.

La réforme de 1996 : méga ou micro ?

Jean-Victor Louis ¹

La question posée dans le titre du présent texte peut appeler deux types de réponse, selon que l'on se place du point de vue de ce qui serait objectivement nécessaire ou de ce qui peut raisonnablement être attendu.

Les résultats de la Conférence intergouvernementale (CIG) seront-ils à la hauteur des impératifs du développement de l'Union européenne à l'aube du XXI^e siècle ? On peut en douter. Certes, il ne peut s'agir d'une réforme d'ensemble qui transformerait profondément les traités actuels.

Ainsi le Groupe de réflexion ² — dont le rapport a été déposé fin 1995 — considère-t-il que « *the Conference should focus on necessary changes, without embarking on a complete revision of the Treaty* ».

Là n'est pas la question. La CIG ne peut évidemment se consacrer à une révision générale du traité. Il s'agit toutefois d'apporter à la charte de l'Union les modifications qui seraient seules capables, pour reprendre les trois domaines mentionnés par le Groupe de réflexion, dans son rapport,

- de faire de l'Union européenne l'affaire des citoyens,
- d'améliorer le fonctionnement de l'Union et de la préparer pour l'élargissement,
- de doter l'Union d'une meilleure capacité extérieure.

Vaste programme qui suppose, tout en maintenant l'acquis communautaire, que l'on procède à des réformes profondes dans des domaines extrêmement variés.

Or, on le sait, la révision du traité de Maastricht suppose, pour son entrée en vigueur, en vertu de l'article N, une ratification par tous les Etats membres. Ceux-ci sont, à ce stade, loin d'avoir des positions unanimes sur des aspects essentiels. Le rapport du Groupe de réflexion est, à cet égard, significatif. Pour la plupart des réformes suggérées, l'accord de « nombreux membres » du groupe, ou de « beaucoup d'entre nous » est mentionné. Cela signifie qu'il y a des vues contraires ou réservées et il ne s'agit pas seulement de celles du membre britannique. D'où l'extrême difficulté de l'exercice.

Dans le présent exposé, nous nous proposons de décrire d'abord la nature du processus dans lequel l'Union et la révision de sa charte de base s'inscrivent. Nous som-

mes d'avis qu'il s'agit d'un processus de constitutionnalisation progressive. Nous examinerons ensuite les arguments qui militent en faveur d'une maxi- ou d'une mini-réforme. Seule une maxi-réforme nous apparaît susceptible d'éviter la dérive vers l'intergouvernementalisme, c'est-à-dire entre autres, l'inefficacité. Après avoir fait un parallèle entre des approches canadiennes et européennes à propos de certains problèmes essentiels, nous évoquerons pour terminer les issues possibles du processus de révision entamé par l'Union européenne.

1. Un processus de constitutionnalisation progressive

Nous avons soutenu ailleurs ³ que les traités communautaires formaient d'ores et déjà, la charte constitutionnelle d'une Communauté de droit, selon les termes utilisés par la Cour ⁴. Certes, il s'agit de constitution au sens matériel, les conditions de sa modification relevant plus des techniques du droit international que d'une procédure classique de révision constitutionnelle (voir article N précité). Cela n'empêche que l'ensemble du droit primaire (dix-sept traités, selon un calcul que nous n'avons pas vérifié) régissant l'Union et les trois Communautés, en ce compris les révisions successives et les actes d'adhésion, présentent indéniablement des aspects qui caractérisent les constitutions des Etats modernes.

Ainsi retrouve-t-on dans les traités et, plus généralement, dans les traits de l'ordre juridique communautaire défini par la Cour de justice

- des principes fondamentaux et des objectifs de l'Union. Au nombre de ceux-ci nous relèverons, en particulier, les références au caractère sans cesse plus étroit de l'Union européenne. Les préambules des traités et les articles liminaires des traités sur l'Union (articles A à F) et de la Communauté européenne (article 2, 3 B, par exemple) comportent des principes fondamentaux qui inspirent toute la mise en œuvre de ces traités et justifient une interprétation téléologique;
- des normes déclaratoires des droits fondamentaux (voir article F et, surtout, la jurisprudence consolidée de la Cour, à cet égard) ;
- des garanties institutionnelles, conçues comme limites au pouvoir du législateur (voir par exemple, l'indépendance de la Banque centrale européenne, selon l'article 107 du traité CE) ;
- des règles relatives à l'organisation des compétences à l'égard des Etats, aux rapports entre les institutions et aux rapports entre celles-ci et les citoyens.

Un ensemble de normes de droit écrit et non écrit configurent un ordre constitutionnel en voie de formation, avec des lacunes qu'il conviendra de combler, par exemple, en ce qui concerne la nécessité d'un catalogue écrit des droits fondamentaux, la démocratisation du processus de décision et l'autonomie de la procédure de révision ⁵.

La rédaction d'une Constitution pour l'Union européenne n'est pas à l'ordre du jour ⁶.

En revanche, toute révision doit tendre à confirmer dans sa constitutionnalisation un ordre juridique qui a cessé de pouvoir être expliqué comme celui d'une organisation fonctionnelle, dominée par le principe de spécialité.

Les compétences de la Communauté et celles — virtuelles — de l'Union touchent au cœur même des attributions étatiques : monnaie, sécurité interne et externe,

défense. Certes, les pressions pour conserver le caractère intergouvernemental aux domaines de la Politique étrangère et de sécurité commune et de la Coopération judiciaire et dans les affaires intérieures sont grandes. Ces pressions doivent être appréciées comme des combats de retardement et justifieront, le cas échéant, des actions des Etats désireux de progresser dans ces matières, par le recours à des techniques de différenciation. L'Union est devenue — et est destinée à devenir davantage encore — une « *Polity* » et les principes institutionnels qui sous-tendent son fonctionnement doivent tenir compte de cette réalité et de ces perspectives.

2. Mini- ou maxi ?

Les arguments de ceux qui préconisent des réformes limitées ne sont pas exprimés de façon systématique. Ils découlent souvent du caractère modeste des amendements suggérés. Ils transparaissent dans les appels à la prudence ou à la patience qui sont, çà et là, lancés. La volonté de « ne pas charger la barque » est présentée comme l'expression de la sagesse et d'un certain réalisme.

Le traité de Maastricht, remarque-t-on, vient d'entrer en vigueur (1^{er} novembre 1993). Il n'a pas fait ses preuves. Ce n'est pas encore le moment de réviser des mécanismes et des procédures qu'il faudrait d'abord appliquer dans toutes leurs potentialités qui sont grandes.

Cette philosophie peut avoir des applications très concrètes en ce qui concerne par exemple, le maintien de la structure du traité en trois piliers, dont les deux derniers sont, et pour beaucoup, doivent rester, intergouvernementaux.

Les Pères fondateurs sont invoqués dans le même sens. La méthode progressive étant celle du droit communautaire, il faut procéder par touches successives, Jean Monnet et Robert Schuman étant appelés à la rescousse pour justifier cette approche.

Est-il aussi raisonnable de mettre les Etats candidats devant le fait accompli d'une révision en profondeur ? Ne faut-il pas planifier une autre conférence, de portée plus grande, avec la participation des nouveaux adhérents et la pression effective du nombre ? Trois ou quatre adhésions dans un avenir proche ne changeront pas les choses. Ou encore, il est plus souvent suggéré de préparer pour plus tard, par exemple pour 1999, une réforme plus ambitieuse avant l'élargissement.

Enfin, ne faut-il pas constater qu'il n'y a pas de consensus pour des réformes significatives et, dès lors, en tirer les conséquences ?

Avant d'examiner les impératifs militant à notre avis en sens contraire, on doit opposer à ces arguments

- a. qu'un approfondissement aurait déjà dû avoir lieu avant l'entrée dans l'Union de pays de l'AELE au 1^{er} janvier 1995 ;
- b. que le Conseil européen de Lisbonne en 1992 et après lui, celui de Corfou en 1995, ont prévu la nécessité d'un renforcement institutionnel avant tout élargissement ultérieur ;
- c. que l'absence de résultat significatif pour l'efficacité et l'effectivité de l'Union et de son droit, conduira à des solutions au cas par cas au moment de chaque adhésion, alors qu'une vision d'ensemble est nécessaire ;
- d. que s'il est difficile de décider une révision à quinze, qu'en sera-t-il à vingt ou vingt-cinq ? Et qu'à supposer que l'on n'attende pas l'élargissement pour faire les

réformes nécessaires, ne risque-t-on pas de perdre le « momentum » de la révision actuelle ? Qui peut prédire ce que sera la constellation politique dans un certain nombre d'Etats-clés pour le progrès de l'Union ?

En fait, l'insistance pour une mini-réforme vient de ceux qui soit préfèrent à toutes autres choses le maintien d'une Union avec une forte composante intergouvernementale, soit attendent de l'élargissement la dilution des éléments spécifiques originaux de l'acquis communautaire institutionnel et veulent ainsi « élargir pour diluer ».

Avant de nous attacher à examiner les raisons qui plaident pour une maxi-réforme il faut peut-être mentionner — sans y attacher une importance excessive — que les partisans du maintien dans le progrès de la formule communautaire ne sont pas les seuls à vouloir une maxi-approche. Il existe une école, celle dite de l'« intégration flexible », qui s'est attachée à développer sur le plan théorique et par des suggestions pratiques, les idées de John Major dans son discours de Leyde du 7 septembre 1994 : « *Europe : A Future that works* ». C'est la vision de F. Vibert et de l'*European Policy Forum* qui entend réorienter l'Union dans un sens intergouvernemental en vue de rendre le pouvoir aux Etats, en réduisant le rôle des institutions et en préconisant une Europe à la carte, où l'Etat membre choisit en fonction de ses intérêts, les actions auxquelles il participe, au-delà du marché intérieur, et peut se retirer quand il le souhaite, de l'Union européenne, en conservant, bien entendu, les avantages dudit marché ⁷. Comme telles, ces propositions n'ont aucune chance d'être acceptées. Elles sont cependant intéressantes parce qu'elles éclairent l'une ou l'autre attitude à propos de tel ou tel amendement suggéré. Ainsi, les réticences à l'égard de la Commission et du Parlement européen sont-elles rarement exprimées en des termes aussi catégoriques que ceux utilisés par M. Vibert mais elles procèdent d'un esprit analogue. Si l'on veut, la philosophie de l'*European Policy Forum* fait partie du « non-dit » derrière certains propos.

Nous ne mentionnerons, dans la suite du présent exposé, que les arguments militant pour une approche d'ensemble dans un sens favorable à la poursuite de l'intégration européenne.

Quels sont, en effet, les *impératifs* de la réforme ?

Ils sont « internes » et « externes » ⁸. On ne peut que les évoquer brièvement dans le cadre de la présente communication sans prétention à l'exhaustivité. Il s'agit de maintenir et de développer le caractère démocratique, l'efficacité et l'effectivité du processus décisionnel dans la perspective de l'élargissement, de conforter la position de l'Union comme pôle de démocratie et de stabilité au sein du Continent et de donner à l'Union sa place dans le système mondial en voie de construction afin qu'elle soit en mesure d'assumer les responsabilités que les autres attendent d'elle et qui correspondent à la défense de ses intérêts ⁹.

Ces impératifs ne peuvent être rencontrés que si la réforme contribue à combler la distance entre l'Union et les citoyens. Dans plusieurs pays — et dans tous, si un référendum européen est organisé — les citoyens seront appelés à se prononcer sur le résultat de la Conférence intergouvernementale. Ce simple facteur devrait être suffisant en lui-même pour que les auteurs de la réforme attachent une importance primordiale à la rationalisation et à la simplification des textes ainsi qu'à la transparence des procédures ¹⁰.

Un autre élément de l'acceptabilité par le citoyen réside dans l'affirmation des valeurs communes. Le traité devrait prévoir soit l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, soit la rédaction d'un catalogue propre à l'Union, ou les deux à la fois.

La composition et les modalités de fonctionnement des institutions doivent être revues en vue d'assurer l'efficacité des procédures dans une Union élargie.

La démocratie doit être renforcée par l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen, dont l'élection devrait avoir lieu selon des principes uniformes (ainsi que l'article 138 du traité ce le prévoit). Les parlements nationaux devraient assumer leur rôle comme piliers de la légitimité du Conseil.

La compétence externe de l'Union devrait recevoir un fondement incontesté dans tous les domaines d'action de l'Union. Le système des compétences partagées ¹¹ devrait céder la place à l'exclusivité de la défense des intérêts de l'Union par celle-ci dans toute la sphère des relations économiques internationales.

Des progrès décisifs devraient être accomplis dans les domaines de la sécurité externe et interne en vue de permettre dans ces matières une action qui soit à la fois efficace et politiquement et juridiquement contrôlée. Ces progrès supposent une communautarisation progressive et l'introduction du vote majoritaire.

Enfin, la révision de l'article N devrait permettre des amendements ultérieurs sans les soumettre à une procédure unanime, quitte soit à autoriser le retrait des Etats membres qui n'accepteraient pas un changement qualitatif de l'Union, soit à permettre à la « majorité de progrès » de réaliser la réforme en son sein. Tout dépendra de la portée de la révision en question. Cette dernière suggestion, iconoclaste pour beaucoup, est indispensable si l'on veut prendre au sérieux la notion de processus de constitutionnalisation progressive.

Voilà esquissé à grands traits, un programme de révision sur lequel il est à craindre que seule une majorité d'Etats pourrait s'entendre. Et cependant, si de telles réformes ne sont pas réalisées ou engagées, il paraît inéluctable que l'Union dérive vers une organisation internationale classique, incapable par la loi du nombre et compte tenu des divergences sur ses objectifs, de faire face aux espérances placées en elle par les Etats membres et les Etats candidats.

Après avoir indiqué, comme nous l'avons fait, la spécificité des enjeux de la Conférence intergouvernementale, nous voudrions mentionner quelques points de la problématique européenne qui nous paraissent similaires à ceux que l'on rencontre dans le débat au Canada avant de livrer quelques réflexions finales.

3. Des débats identiques ?

D'abord, il est très remarquable qu'au moment où l'Union européenne apparaît, dans sa réalité actuelle ainsi que dans ses développements programmés, comme une réalité politique et non plus comme construction fonctionnelle, on voit renaître le débat sur la nature juridique de l'Union.

La Cour constitutionnelle allemande a, dans sa décision du 12 octobre 1993 sur le traité de Maastricht ¹², qualifié l'Union d'association d'Etats (« *Staatenverbund* ») dont ceux-ci sont restés maîtres, en soulignant le caractère contractuel du lien créé par les traités et en revendiquant le droit de contrôler la légalité des actes communautai-

res, au mépris de la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes, afin d'éviter les excès de pouvoir des institutions.

La vision découlant des arrêts fondateurs de la Cour et qui explique le phénomène communautaire en termes de divisibilité de la souveraineté, propre à un système de type fédéral, fait souvent place aujourd'hui à des raisonnements fondés sur l'exercice en commun de compétences, passant sous silence l'attribution de celles-ci aux institutions (voir Constitution française, article 88-1).

Même des Etats attachés à l'intégration européenne invoquent dans le débat actuel, la défense d'intérêts nationaux importants ou de la souveraineté pour se protéger, par exemple, contre le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée dans des domaines qu'ils considèrent comme sensibles.

Le rapport Allaire de 1991¹³, demandé par le parti libéral du Québec expose, dans le même esprit que « *In Western Europe, the countries of the European Community are building a new model of concerted political action and are achieving economic integration without compromising their national political sovereignty* ».

Il est vrai que les Etats membres continuent à exister et qu'ils sont l'un des piliers de la légitimité du pouvoir communautaire. Ils conservent leur personnalité juridique et restent des acteurs sur la scène internationale. La Politique étrangère et de sécurité de l'Union sera commune et pas unique mais cela ne suffit pas à nier le caractère politique — et pas seulement économique — de la monnaie et les conséquences que l'Union monétaire entraîne dans le domaine des relations commerciales certes, mais aussi de la politique étrangère. L'introduction du principe majoritaire dans ce dernier secteur et la communautarisation de la politique d'immigration, par exemple, sont des réalisations de type politique. L'accent inadmissible, mis par certains, sur la préservation de la souveraineté en dépit de la participation à l'intégration, ne constitue en fait qu'une tentative de légitimation de la violation de la règle de droit et la négation de quarante-cinq ans d'expérience d'un système fondé sur le respect de cette règle et sur la reconnaissance à une Cour de justice commune de compétences sans précédent dans l'histoire des organisations internationales.

Précisément, puisque nous avons mentionné la monnaie et que le souci des protagonistes d'un Québec indépendant est de préserver l'union monétaire avec le Canada, on ne peut manquer de faire le parallèle avec le débat en cours depuis la négociation du traité de Maastricht sur le point de savoir si l'Union monétaire suppose un certain développement — et lequel ? — de l'Union politique. L'argument est très souvent exprimé par des responsables politiques ou les autorités monétaires en Allemagne. Que faut-il en penser ?

Sur le plan des engagements pris à cet égard par les partenaires de l'Allemagne, le renvoi par le traité de Maastricht à une conférence de révision portant sur divers aspects de l'Union politique et devant être convoquée en 1996, est la conséquence de l'échec relatif de la Conférence de 1991 en ce qui concerne les développements dans ce domaine jugés nécessaires par l'Allemagne. De plus en plus s'accrédite l'idée que cet Etat a entendu consentir à la monnaie unique en échange de progrès substantiels dans le domaine de la sécurité, comme suite à la nouvelle donne au Centre et à l'Est du Continent. A cet égard, tout en soulignant la valeur de l'argument et son importance dans le débat, il nous paraît aussi nécessaire de remarquer que la participation à

l'Union monétaire est nécessaire à l'Allemagne, comme le rappelle souvent dans ses discours récents, le président du Parlement européen. D'une part, il est de l'intérêt de l'Allemagne que les monnaies de ses principaux clients, les autres Etats membres de l'Union, ne se déprécient pas, soit par des fluctuations incontrôlées vers le bas, soit par des dévaluations compétitives. D'autre part, l'Europe monétaire sera mieux à même de réagir au jeu de « yo-yo » du dollar que ne l'est actuellement le Deutsche Mark.

Cette parenthèse faite, il n'est pas douteux que pour le chancelier fédéral, les progrès à réaliser dans le domaine de l'Union politique dépassent le champ pourtant capital de la sécurité. Il s'agit d'inscrire définitivement — et ses intérêts coïncident avec ceux de la France — l'avenir de l'Allemagne dans l'Europe, pour écarter le spectre d'une Europe allemande. Il faut donc renforcer le caractère politique de la construction et sa légitimité démocratique.

En revanche, dans nombre de discours sur les liens entre l'Union politique et l'Union monétaire, d'autres préoccupations plus spécifiques, voire plus techniques, apparaissent et elles ne sont peut-être pas sans rapport avec le débat canadien.

D'une part, est évoqué le fait que l'objectif de stabilité des prix, assigné à la politique monétaire, ne peut être atteint que par une discipline accrue des politiques budgétaires et une coordination renforcée des politiques économiques, au-delà de ce qui se pratique actuellement en vertu des articles 103 et suivants du traité CE¹⁴. D'autre part, on souligne, comme le fait Jacques Delors, la nécessité de contrebalancer le pouvoir monétaire de la Banque centrale européenne indépendante par un pouvoir économique ou encore un gouvernement économique, comme l'envisageait le plan Werner, premier programme de réalisation de l'Union économique et monétaire, datant de 1970. Pour d'autres, comme le Parlement européen, l'UEM suppose le développement d'un volet social complémentaire.

Ce débat illustre l'illusion qu'il peut y avoir à considérer de façon isolée l'attribution de l'autorité en matière monétaire à un pouvoir central, sans prendre en considération les liens inévitables qui existent entre la politique monétaire et les autres politiques. Cette leçon vaut sans doute pour le Canada comme pour l'Europe.

C'est d'une autre vision très théorique que relève l'idée présente jusqu'il y a peu dans le débat scientifique en Europe et défendue au Canada, selon laquelle il serait possible de rédiger — ou de préciser — des listes de compétences exclusives d'une part des Etats (Provinces), d'autre part de l'Union européenne (Canada), ces listes étant présentées comme une garantie majeure contre les débordements de compétences et dès lors pour l'autonomie d'action des composants de l'Union ou de la (Con)fédération.

Ces suggestions — que le Groupe de réflexion a rejetées pour l'Union européenne — feignent d'ignorer le caractère complémentaire des diverses compétences.

Ainsi, comment séparer, comme nous venons de l'indiquer, la politique économique de la politique monétaire ? En ce qui concerne l'Union européenne, ou bien ces listes auraient été rédigées dans des termes larges, elles auraient alors été inutiles pour ceux qui souhaitaient y trouver des garanties supérieures à celles que les traités offrent déjà. Ou bien, elles étaient formulées dans des termes précis, elles auraient dans ce cas pu constituer un recul par rapport à l'acquis communautaire¹⁵. En outre, comme les

fédéralismes modernes, le droit de l'intégration repose plus sur la coopération nécessaire entre les ordres juridiques que sur la séparation stricte des compétences. Tout système de répartition de compétences suppose la reconnaissance des principes de solidarité et de loyauté mutuelles. Il ne saurait être exclusivement conçu comme un mécanisme de défense contre des empiétements possibles de l'autre titulaire du pouvoir. C'est au jeu du principe de subsidiarité (traité CE, article 3 B) et au contrôle juridictionnel de son respect par les institutions qu'il doit être aujourd'hui fait confiance pour éviter de potentiels débordements centralisateurs de l'Union.

4. Conclusions

La réforme du traité sur l'Union européenne, charte constitutionnelle de celle-ci, suppose l'unanimité des Etats. Un tel principe est source de paralysie pour la Conférence intergouvernementale actuelle et davantage encore pour les conférences qui pourraient lui succéder après un nouvel élargissement. Or les impératifs et les défis sont considérables. On comprend, dans cette perspective, l'importance des réflexions consacrées à la différenciation dans le processus d'intégration. Le veto de quelques-uns ne peut empêcher ceux qui veulent aller plus loin et plus vite de progresser. Au-delà de ces formules de différenciation, les Etats soucieux de l'approfondissement nécessaire de la construction européenne et des responsabilités assumées par celle-ci à l'égard des autres pays du Continent et du reste du Monde, doivent définir leurs priorités pour la négociation et déterminer leur position commune pour le cas où le résultat resterait en deçà du minimum indispensable. Dans ces conditions, c'est à des scénarios de crise qu'il convient de penser et il faut le faire dès à présent. La volonté de compromis a des limites. Aboutir à un Maastricht II, c'est-à-dire à des réformes partielles et parcellaires mettrait en cause l'acceptabilité du traité issu de la Conférence par les citoyens appelés à se prononcer dans huit Etats au moins, par un référendum. Il faut que la négociation aboutisse à un projet mobilisateur, faute de quoi, le nouveau traité serait rejeté et même, s'il ne l'était pas, on pourrait craindre qu'il soit insuffisant. Alors, méga- ou micro réforme ? Le choix est vital pour la poursuite de l'intégration européenne. C'est bien dans ce sens qu'il convient d'orienter le débat public ouvert à propos de la Conférence intergouvernementale.

Notes

¹ L'auteur est président du Comité d'initiative 1996 du Mouvement européen international, membre du Conseil de Trans European Policy Studies Association (TEPSA) et vice-président du Groupe d'Etudes Politiques Européennes (GEPE). Le présent rapport n'engage que lui.

² Groupe de réflexion invité par le Conseil européen lors de sa réunion de Corfou des 24 et 25 juin 1995 à préparer la révision du traité.

³ Voir en particulier, « La constitution de l'Union européenne », in *Démocratie et Construction européenne*, Bruxelles, 1995, p. 329 et suiv.

⁴ Voir l'arrêt du 23 avril 1986, aff. 294-83, *Rec.*, 1986, p. 1339 et l'avis n° 1-91, 14 décembre 1991, *Rec.*, p. I-6079.

⁵ Nous avons défendu d'ailleurs la thèse que le développement de la constitution matérielle devait être conçu dans la perspective de l'affirmation du caractère formel de ladite constitution, par la création d'un espace public européen. Voir notre contribution au Congrès annuel de l'Académie de droit européen à Trêves, sur le thème : la CIG de 1996 : une étape vers une nouvelle constitution pour l'Union européenne (à paraître).

⁶ Sur les projets, voir en particulier, le projet Spinelli (projet de traité de l'Union européenne) qui a fait l'objet d'un commentaire classique dû à F. CAPOTORTI, M. HILF, F. JACOBS et J.-P. JACQUE, *Le projet de traité de l'Union européenne*, Bruxelles, 1985 et le projet Herman, élaboré par la Commission institutionnelle du Parlement européen et dont celui-ci a pris acte par sa résolution du 10 février 1994.

⁷ Voir *A European Constitutional Settlement. Draft, September 1993* and F. VIBERT, « A Core Agenda for the 1996 Inter-governmental Conference (IGC) », *European Policy Forum*, May 1995.

⁸ Voir l'approche adoptée par l'ancien ministre français des affaires européennes, M. Lamassoure concernant l'« urgence interne » et l'« urgence externe ». Voir « Europe 96 : pour un nouveau contrat fondateur », *Le Monde*, 31 mai 1994.

⁹ Nous empruntons, l'essentiel de cette description des impératifs de la négociation à Jean Durieux, conseiller spécial de la Commission européenne, dans des exposés non publiés.

¹⁰ Dans ce contexte, on peut citer l'élaboration d'un traité ne comportant que les dispositions essentielles à caractère constitutionnel, l'élagage des dispositions obsolètes, l'insertion d'une nouvelle classification des actes et, *last but not least*, l'atténuation des différences entre les régimes gouvernant les trois piliers dans le sens d'une communautarisation progressive des deuxième et troisième piliers.

¹¹ Voir avis I-94 du 15 novembre 1994, en ce qui concerne la compétence de la Communauté pour conclure l'accord sur l'Organisation mondiale du Commerce et des accords complémentaires, *Rec.*, 1994, p. I-5267.

¹² Cette décision publiée en anglais dans *CMLR* 1994, p. 1 a donné lieu à une multitude de commentaires. En langue française, on signalera celui de D. HANF, « Le jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur la constitutionnalité du Traité de Maastricht », *Rev. trim. dr. eur.*, 1994, p. 391 et suiv.

¹³ Cité par G. Bruce DOERN, *Europe Uniting The EC Model and Canada's Constitutional Debate*, Toronto, 1991, p. 3.

¹⁴ Voir à cet égard le projet de « Pacte de stabilité » déposé par le ministre allemand des Finances Th. Waigel.

¹⁵ Voir pour un projet de telles listes le rapport *Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union. Strategien und Optionen für Europa*. Werner WEIDENFELD (Hrsg.), Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1994. On doit noter cependant que le système adopté par le rapport Weidenfeld se fondait sur l'existence de compétences principalement nationales et de compétences principalement communautaires, ce qui reflétait un souci louable de flexibilité et la conscience de la complémentarité de l'action des Etats et de celle de l'Union.

CONCLUSION

Les enseignements de l'approche comparative

John A. DICKINSON

Les textes réunis dans cet ouvrage ont fait le tour des régimes fédéraux belge et canadien. Si plusieurs points de convergence ont ressorti, la complexité des situations rend les comparaisons extrêmement difficiles et l'adoption d'un « modèle » par l'une ou l'autre fédération peu pertinente. La situation unique de Bruxelles, cet « enfant du divorce entre deux communautés linguistiques » selon la métaphore de Philippe De Bruycker, demeure un enjeu important qui n'a pas d'équivalent au Canada (à moins que les partisans de la partition à Montréal aient gain de cause). Néanmoins, l'expérience des autres peut être instructive surtout pour éviter les voies sans issue. Heureusement, Luc Weber nous a présenté le cas suisse susceptible d'insuffler un brin d'optimisme.

Au Canada comme en Belgique, des réformes s'imposent à cause du nationalisme linguistique d'une communauté qui se sent menacée. Le Canada que ses pères de la Confédération voulaient très centralisé a vu l'importance des provinces s'accroître au fil des décisions judiciaires et de l'évolution de l'activité gouvernementale qui multiplie les conflits entre juridictions concurrentes. Les tensions, inhérentes à tout système fédéral, s'enlisent dans une constitution désuète et des luttes de pouvoirs politiques. Si l'on a tenté de trouver dans la démocratie la voie de la réforme par référendum comme le souligne Louis Massicotte, les projets n'aboutissent pas et deux visions contradictoires de ce qui constitue un pays et un peuple s'affrontent. En Belgique, selon Marc Uyttendaele, les réformes sont restées l'affaire d'une classe politique soucieuse de ses intérêts qui a modifié d'une façon radicale la distribution des pouvoirs depuis 1970, mais en adoptant une stratégie étagée qui, sans brusquer la population, a abouti.

Depuis trente ans, la Belgique et le Québec ont connu d'importants progrès sur le plan économique et social. Dans les deux cas, les communautés linguistiques qui se sentaient menacées ont pu prendre les mesures essentielles pour protéger leur culture. Pourquoi alors y retrouve-t-on des mouvements souverainistes ? La conclusion qui s'impose est que le bonheur matériel et même le contrôle des institutions culturelles ne suffisent pas et que le sentiment national et le désir d'affirmer son identité demeurent

rent très forts chez des communautés ayant longuement été dominées au point de vue économique par une culture étrangère.

Les Québécois, et surtout ceux qui ont fréquenté l'historien néo-nationaliste Maurice Séguin, reconnaissent très bien l'appartenance culturelle flamande telle que décrite par Denise Van Dam. Mais la menace qui pèse sur les francophones québécois et les flamands belges n'est pas du même ordre en raison de facteurs démographiques et institutionnels. La communauté flamande fait partie d'un groupe linguistique très minoritaire dans une Europe multilingue, mais dont les voisins wallons partagent l'une des grandes langues. Les francophones québécois n'ont d'alliés linguistiques que chez les francophones des autres provinces canadiennes et sont noyés dans une mer anglophone dont la culture dominante est la culture de la mondialisation. L'omniprésence et la puissance économique et culturelle du géant états-unien présentent donc un défi particulier pour les Québécois. A l'intérieur de l'Etat fédéral, les Flamands sont également en meilleure posture que les Québécois car les forces en présence sont relativement égales et le contrôle des structures d'une région et d'une communauté d'un Etat fortement décentralisé leur accorde les pouvoirs nécessaires à leur épanouissement. L'Etat fédéral n'est pas nécessairement perçu comme un ennemi et nombre de Flamands s'identifient à la Belgique comme le démontre Lieven De Winter. Au Canada, le Québec représente moins du quart de la population et, malgré la vigueur de la culture québécoise relativement bien protégée par un Etat provincial, l'ignorance quant au reste du Canada amène de sérieux problèmes. A l'intérieur du Québec, il existe des communautés culturelles (pour reprendre le terme consacré) qui ne partagent pas les aspirations des nationalistes québécois et qui sont souvent laissées pour compte dans les discussions sur l'avenir ; d'où un sentiment d'aliénation. Il existe aussi chez la majorité de la population une incompréhension manifeste de la réalité canadienne que les orateurs souverainistes ne cessent d'exploiter. La crainte de la domination des anglophones crée un antagonisme envers l'Etat fédéral et une réticence à s'identifier comme Canadien même si les Québécois considèrent toujours le Canada comme l'un des meilleurs sinon le meilleur pays au monde.

L'insistance des politiciens et des médias québécois à parler du Canada « anglais » contribue à entretenir l'ignorance des Québécois et offense les Canadiens dans le reste du pays. Le Canada est une mosaïque culturelle sans ethnie dominante et le multiculturalisme n'est pas simplement une politique concoctée par Pierre Elliott Trudeau dans l'unique but de brimer les aspirations des Québécois, mais une réalité vécue par les citoyens des autres provinces. Tant que les Québécois n'auront pas compris cette réalité, ils se laisseront bercer par l'illusion qu'une éventuelle négociation avec le seul gouvernement fédéral est possible. Si en Belgique l'on pratique l'art du compromis depuis un quart de siècle comme le souligne Francis Delpérée, les Canadiens semblent avoir oublié cet art et le trop-plein d'intervenants — le gouvernement fédéral, les neuf autres provinces, les territoires, les autochtones, les femmes — rend toute négociation très difficile sinon impossible faute de pouvoir identifier un interlocuteur capable de représenter tous ces intérêts divergents.

Du côté du reste du Canada, l'ignorance des réalités québécoises est tout aussi déplorable. La réticence à reconnaître le caractère distinct du Québec et les déclarations intempestives entendues lors même du colloque, de la part de membres du gou-

vernement, à commencer par le premier ministre Jean Chrétien et les membres du comité du patrimoine canadien, niant l'existence d'une culture québécoise contribue à dresser les Canadiens contre les Québécois. Pourtant, on pourrait s'attendre à ce que les élus au Parlement comprennent le pays qu'ils sont appelés à gouverner. Ce genre de déclaration démontre clairement la pertinence des études canadiennes et suggère qu'un cours obligatoire à l'École d'études canadiennes de l'Université Carleton devrait être un prérequis pour tout nouveau député.

Dans des sociétés où les citoyens attendent beaucoup de l'Etat, la définition des compétences est une question primordiale. Jean-Victor Louis nous rappelle qu'une définition rigide des compétences est contraire à l'esprit fédéral. En Europe, le traité de Maastricht incite à la prudence dans ce domaine, mais l'ALENA (Accord de libre échange nord-américain) n'a pas joué le même rôle en Amérique. Les compétences respectives définies par l'Acte de l'Amérique du nord britannique en 1867, et restées inchangées en 1982, reflètent les préoccupations d'un monde révolu mais les politiciens s'y accrochent. Le Québec suivi de près par l'Alberta et bientôt par l'Ontario réclament le retrait du gouvernement fédéral et l'abandon de tout programme national. La montée du néo-libéralisme à l'ouest de l'Outaouais alimente la crainte des Québécois que leurs programmes sociaux sont en danger comme le soutient Alain Gagnon. Le débat sur ces questions est malheureusement trop souvent laissé aux bureaucrates et aux politiciens qui tentent de défendre leurs fiefs sans se soucier du bien public. Ainsi est-il difficile de trouver des compromis pour résoudre les problèmes et même d'espérer une concertation entre les fonctionnaires des différents paliers de gouvernement.

Il n'y a pas que les politiciens et fonctionnaires qui n'arrivent pas à s'entendre sur la nature du fédéralisme canadien. Tandis que Benoît Pelletier voit un gouvernement fédéral centralisateur à outrance qui étouffe le Québec, Stéphane Dion considère le Canada comme l'un des pays les plus décentralisés qui soit. Il faut dire que le Canada conçu par Sir John A. Macdonald et George-Etienne Cartier était un Etat centralisé qui ne reconnaissait aux provinces que des compétences mineures sur les affaires locales et encore celles-ci étaient-elles sujettes au veto du gouvernement central. Les provinces ont progressivement assumé plus de pouvoir et d'autonomie notamment à la suite des revendications d'Oliver Mowat, premier ministre de l'Ontario (1872-1896). L'« invasion » active des domaines de compétence provinciale ne débuta qu'avec la seconde guerre mondiale alors que le gouvernement fédéral créa des programmes tels l'assurance chômage (1940) et les allocations familiales (1945) avant de se lancer dans le financement de l'éducation post-secondaire dans les années 1950 et l'assurance maladie. Qui plus est, cette invasion était désirée par la population et souhaitée par tous les gouvernements provinciaux sauf celui de Maurice Duplessis au Québec. Si l'appui populaire fléchit actuellement, ce n'est pas parce que les programmes sont mis en cause, même au Québec, mais parce qu'on craint que les coupures budgétaires du gouvernement central les vident de leur contenu.

La solution à l'impasse actuelle au Canada réside peut-être dans une décentralisation accrue comme le proposent Thomas Courchesne et François Vaillancourt avec un gouvernement central qui limiterait son intervention au domaine économique laissant les autres matières aux provinces. Mais, comme l'on a vu dans le débat référendaire,

les arguments économiques sont peu susceptibles d'émouvoir l'opinion publique et un ministère géant de l'économie aurait du mal à ranimer un sentiment national défaillant et encore moins à créer un sentiment d'appartenance. On peut aussi se demander comme l'a fait Françoise Thys pour la Belgique, si le processus de mondialisation des économies laissera une marge de manœuvre suffisante aux gouvernements nationaux.

La disparition de partis nationaux en Belgique et le multipartisme au sein de chaque communauté linguistique ont été analysés par Pascal Delwit et Kris Deschouwer. Cette organisation de la vie politique impose des alliances issues de nombreux compromis pour gouverner efficacement, mais n'est pas proposée comme modèle. Cependant, leurs exposés laissent songeurs les Canadiens qui tentent d'imaginer une Chambre des communes composée de représentants d'une demi-douzaine de partis provenant de chacune des cinq régions. Sans doute impraticable, une telle situation obligerait les citoyens à prendre conscience des diversités et peut-être les forcerait à réinventer un pays où tous pourraient se sentir partie prenante dans l'avenir.

Dresser une conclusion risque toujours de faire peser la balance en faveur de ce qu'on connaît le mieux. Je crains d'avoir porté un peu trop d'attention à la situation canadienne aux dépens de la Belgique. On me pardonnera, je l'espère, cet égarement. Les lecteurs auront eu du moins le loisir de parcourir les textes qui démontrent la fécondité d'une approche comparative pour mieux saisir des situations complexes.

Signatures

Philippe DE BRUYCKER est directeur du Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles. Chargé de cours et premier assistant chargé de recherches à la Faculté de droit de cette université, il est docteur en droit avec une thèse intitulée « Essai sur la notion de déconcentration à travers les droits administratifs belge et français ». Ses travaux portent essentiellement sur le droit des collectivités territoriales et la libre circulation des personnes en droit européen, notamment les réfugiés. Il est également secrétaire général de l'Association pour la Recherche sur les Collectivités Locales en Europe (ARCOLE) et expert auprès du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe.

Francis DELPÉRÉE est professeur à l'Université catholique de Louvain et assesseur au Conseil d'Etat. Il est docteur honoris causa des Universités d'Aix-Marseille III, de Genève et d'Ottawa. Il a été invité à témoigner devant la Commission Beaudoin-Edwards au Parlement du Canada. Auteur d'ouvrages et d'articles sur le fédéralisme en Belgique et à l'étranger, il a participé au Canada à des journées d'études ou colloques sur des questions de droit public.

Pascal DELWIT est maître de conférences à l'Université libre de Bruxelles (ULB). Il y est co-directeur du laboratoire d'étude des partis politiques en Europe. En 1995, il a publié *Les partis socialistes et l'intégration européenne (France, Belgique, Grande-Bretagne)*, Editions de l'Université de Bruxelles. En 1996, avec Jean-Michel De Waele, il a publié *Ecolo : les verts en politique*, De Boeck-Université, et avec ce dernier, a édité *Les partis politiques en Belgique*, Editions de l'Université de Bruxelles.

Kris DESCHOUWER est professeur en sciences politiques à la Vrije Universiteit Brussel, où il dirige également le Centrum voor Politicologie. Il a publié plusieurs livres sur le fonctionnement et les structures des partis politiques, et une centaine d'articles qui portent essentiellement sur les partis politiques, les élections, la démocratie et le fédéralisme.

Lieven DE WINTER est docteur en sciences politiques et sociales (Institut Universitaire Européen de Florence) et chargé de cours à l'Université catholique de Louvain et à la Katholieke Universiteit Brussel, où il enseigne la politique comparée, la culture politique, l'analyse des organisations publiques nationales et internationales. Ces recherches portent sur les comportements électoraux et les attitudes politiques, les partis politiques, les parlements, la formation et le fonctionnement des gouvernements en Belgique aussi bien que dans les autres pays européens.

John A. DICKINSON est professeur titulaire au département d'histoire de l'Université de Montréal et président-sortant de l'Association d'études canadiennes. Il est co-auteur de *Brève histoire socio-économique du Québec* (avec Brian Young) et de *Les Français en Amérique* (avec Lucien-René Abenon).

Stéphane DION a rédigé son texte lorsqu'il était professeur au département de science politique de l'Université de Montréal et spécialisé dans l'étude du système fédéral canadien. Au début de l'année 1996 il a accédé aux postes de président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et de ministre des Affaires intergouvernementales. A ce titre il est en charge du dossier sur l'unité canadienne.

André-Paul FROGNIER est docteur en droit et docteur en sciences politiques et sociales. Professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain et responsable de l'Unité de science politique et d'affaires publiques de cette université, il enseigne la sociologie politique, la politique comparée et la politique belge. Il est directeur d'un centre d'analyse des élections (le PIOP) et développe des recherches dans le domaine électoral, dans celui de la politique comparée, notamment des gouvernements européens, sur les identités politiques et sur l'analyse du pouvoir et de la légitimité.

Fabienne ILZKOVITZ est chef de l'unité « Union monétaire : aspects internationaux » de la Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne. Elle est également maître d'enseignement à l'Université libre de Bruxelles et chargée de cours à l'ICHEC. Elle est l'auteur de plusieurs publications liées aux effets de l'intégration européenne. Avec Françoise Thys-Clément, elle a plus particulièrement analysé les conséquences pour la Belgique de sa mutation en état fédéral dans un ensemble européen lui-même en transformation institutionnelle.

Serge JAUMAIN est docteur en Histoire. Diplômé de l'Université libre de Bruxelles et de l'Université d'Ottawa, il est actuellement directeur du Centre d'Etudes canadiennes de l'ULB où il enseigne l'histoire de Belgique et du Canada. Ses recherches portent principalement sur l'histoire de la distribution et sur les relations belgo-canadiennes. Auteur de l'ouvrage *Les petits commerçants belges face à la modernité (1880-1914)* (1995), il a dirigé (avec Marc Maufort) un recueil d'études intitulé *Les masques de la diversité canadienne. Nouvelles perspectives européennes* (1995) et (avec Ginette Kurgan et Valérie Montens) le *Dictionnaire des patrons en Belgique* (1996).

Jean-Victor LOUIS, professeur de droit communautaire à l'Université libre de Bruxelles, ancien président (1980-1992) de l'Institut d'Etudes européennes, président du Comité d'initiative 1996 du Mouvement européen, vice-président du Groupe d'Etudes politiques européennes, directeur des *Cahiers de droit européen*, auteur de *Les Règlements de la CEE* (1969), *L'Ordre juridique communautaire* (6^e éd., 1992), *L'Union européenne et l'avenir de ses institutions* (1996), co-auteur et directeur du *Commentaire Mégret* du droit de la CE, etc.

Louis MASSICOTTE est professeur de science politique à l'Université de Montréal. Spécialiste des institutions parlementaires et électorales, il a publié *Le scrutin au Québec. Un miroir déformant*, ainsi que des articles dans *European Journal of Political Research*, *Electoral Studies*, la *Revue canadienne de science politique*, la *Revue québécoise de science politique*, *Recherches sociographiques*.

Jean-Pierre NANDRIN est professeur d'histoire aux Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles. Auteur d'une thèse de doctorat sur la justice et la magistrature aux premiers temps de l'indépendance de la Belgique, il travaille actuellement sur l'histoire des femmes, de la justice, du droit social et des institutions de la Belgique à l'époque contemporaine. Il a publié divers articles dans les *Cahiers de la Fondation*, la *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, *Sextant*, la *Revue belge d'histoire contemporaine*, les *Cahiers du CRHDI*.

Benoît PELLETIER est docteur en droit de l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Il est également doyen adjoint et professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Spécialiste en droit constitutionnel, il enseigne au surplus le droit administratif et le droit du travail. Il est l'auteur du traité intitulé *La modification constitutionnelle au Canada*, et d'un grand nombre d'articles de doctrine.

Françoise THYS-CLÉMENT est docteur en Sciences économiques et professeur à l'Université libre de Bruxelles où elle exerça la fonction de recteur de 1991 à 1994. Elle est actuellement pro-recteur de l'ULB, présidente du Comité de Gestion de l'Hôpital Erasme et présidente de la Commission Régionale de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle a réalisé divers travaux d'expertise pour la Commission européenne et l'OCDE. Ses recherches portent principalement sur la macro-économie, l'économie publique, l'économie de l'éducation et la régionalisation.

Marc UYTENDAELE est docteur en Droit de l'Université libre de Bruxelles. Auteur de plusieurs ouvrages et d'une soixantaine de publications consacrées à des questions de droit constitutionnel, il a également exercé les fonctions d'attaché parlementaire et de conseiller du président du Sénat de Belgique. Il est aujourd'hui avocat au barreau de Bruxelles et titulaire de divers cours de droit constitutionnel à l'ULB. Il est régulièrement invité à commenter l'actualité politique belge dans la presse et les médias.

François VAILLANCOURT détient un Ph.D. de l'Université Queen's. Il est professeur au Département de sciences économiques, chercheur régulier au Centre de re-

cherche et développement en économique (CRDE) de l'Université de Montréal et chercheur associé à l'IRPP. Il mène des recherches et a publié de nombreux textes dans les domaines de la langue et de l'économie politique. Il a mené des recherches et a agi comme consultant pour de nombreux organismes tels que l'Association canadienne d'études fiscales, le Conseil de la langue française, le Ministère des finances, le Conseil économique du Canada, Statistiques Canada et la Banque mondiale.

Denise VAN DAM est docteur en Sciences sociales. Diplômée de la Katholieke Universiteit Leuven, de l'Université catholique de Louvain-la-Neuve et de l'Université de Liège, elle est actuellement première assistante aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix (Namur). Elle vient de publier sa thèse de doctorat sous le titre *Blijven we buren in België ?*. Une version française (*Le rêve brisé*) est sous presse aux Editions Quorum.

LUC WEBER est docteur ès sciences économiques de l'Université de Lausanne (1971) et professeur d'économie et de finances publiques à l'Université de Genève depuis 1975. En tant qu'économiste, il a publié quatre ouvrages et fait partie de plusieurs commissions d'experts du Gouvernement suisse. En tant que professeur, il a été vice-recteur, puis recteur de l'Université de Genève (1991-1995), ainsi que président de la Conférence des recteurs des universités suisses. Il est invité aujourd'hui comme expert des questions d'éducation supérieure par plusieurs organisations gouvernementales ou non gouvernementales.

Table des matières

Remerciements.....	VII
Introduction. Regards croisés sur les expériences belge et canadienne par Serge JAUMAIN	1
PREMIÈRE PARTIE. Le cadre historique	11
De l'Etat unitaire à l'Etat fédéral. Bref aperçu historique de l'évolution institutionnelle de la Belgique par Jean-Pierre NANDRIN.....	13
1. Les deux socles de l'Etat fédéral : la Communauté et la Région.....	13
2. Des moments d'émergence spécifiques	14
1. Le cas de la Communauté	14
2. Le cas de la Région	17
3. Les ruptures de l'après-guerre 1940-1945	18
3. Conclusion	19
1987-1997 : le Canada à la recherche de la Constitution parfaite par Serge JAUMAIN	23
1. L'échec de l'Accord du Lac Meech : la rupture	24
2. Le temps des commissions	26
3. L'Accord de Charlottetown : un nouvel échec	29
4. Vers un nouveau référendum québécois	31
DEUXIÈME PARTIE. Les mutations du fédéralisme	35
La Belgique : un modèle de fédéralisme panaché par Marc UYTENDAELE	37
1. Portrait impressionniste de quatre vagues de réformes.....	37

2. Sur les paradoxes et les cohérences masquées des réformes	41
3. Sur l'intérêt du modèle belge :	
les défauts et les qualités d'une méthode singulière	43
Bruxelles dans la réforme de l'Etat belge	
par Philippe DE BRUYCKER	45
1. La géométrie institutionnelle de Bruxelles	45
2. La place de Bruxelles dans la nouvelle Belgique fédérale	49
1. La configuration particulière des institutions bruxelloises	49
2. La place de Bruxelles comme entité fédérée dans la Belgique fédérale	51
3. Conclusion	51
1. Le défi financier	51
2. Le défi des limites de Bruxelles	52
3. Le défi de l'unité de Bruxelles	53
4. Le défi communautaire	53
L'expérience fédérale canadienne	
par Benoît PELLETIER	55
1. Introduction	55
2. L'évolution du fédéralisme à la lumière de l'expérience canadienne	56
1. Bilan du référendum du 30 octobre 1995	56
2. Le malaise canadien	57
1. Inflexibilité	59
2. Centralisation et uniformisation	60
3. Non-reconnaissance de la spécificité québécoise	60
4. Pouvoir fédéral de dépenser illimité	61
5. Accroissement des pouvoirs fédéraux en matière économique.....	61
6. Absence de participation des provinces	
dans la prise des grandes décisions fédérales	62
3. Les avenues de la réforme du fédéralisme canadien	62
4. Conclusion	66
TROISIÈME PARTIE. L'impact sur le système politique	75
Une fédération sans fédérations de partis	
par Kris DESCHOUWER	77
1. La scission des partis	77
1. La fin du système de partis belge	77
2. L'instabilité gouvernementale	78
3. Séparation et consensus	79
2. Les partis politiques dans la Belgique fédérale	79
1. La schizophrénie des partis	79
2. Démocratie ou diplomatie ?	81
3. Stabilité gouvernementale ?	82
Les partis politiques en Communauté française, récepteurs des changements institutionnels de la Belgique fédérale	
par Pascal DELWIT	85

1. Introduction	85
2. Les adaptations statutaires aux réformes de l'Etat	85
1. Le parti réformateur libéral (PRL)	86
2. Le front démocratique des francophones (FDF)	88
3. La fédération PRL-FDF	89
4. Le parti socialiste (PS)	89
5. Le parti social chrétien (PSC)	90
6. ECOLO	91
3. Partis et systèmes de partis	92
4. Les impacts électoraux	94
5. Les effets sur le personnel politique	99
6. Conclusions	101
La réforme des institutions au Canada: de la délibération démocratique au repli bureaucratique	
par Alain-G. GAGNON	105
1. De la frénésie de la consultation au « à quoi bon » de la délibération	105
2. De la réforme constitutionnelle à la réforme sociale	107
3. La délibération démocratique sous la contrainte bureaucratique	112
4. Conclusion	117
QUATRIÈME PARTIE. Le poids des séparatismes et l'opinion publique	123
Entre l'unité et la séparation : une voie moyenne	
par Francis DELPÉRÉE	125
1. Une question de méthode	126
2. Un fédéralisme souple	128
3. Un fédéralisme solide	129
4. Conclusions	130
Belgique et Canada : une comparaison de leurs chances de survie	
par Stéphane DION	131
1. Le potentiel sécessionniste du clivage linguistique	132
1. La langue est une composante essentielle de l'intérêt individuel	132
2. La langue crée une opposition objective d'intérêts entre les groupes linguistiques	132
3. La langue représente un puissant symbole collectif	133
4. La langue est une barrière	133
5. La concurrence des langues se politise facilement	133
2. Le clivage linguistique mis en contexte	137
1. La répartition des populations sur le territoire	137
2. L'évolution démographique	139
3. Le nombre d'entités fédérées	140
4. La dimension militaire	143
3. Le clivage linguistique et le contexte économique	144
1. La performance économique de l'union	145
2. L'équilibre économique entre les membres de l'union	146

3. L'utilité économique de l'union	147
4. Les coûts de transition	149
4. Les stratégies de survie : endiguer ou contenter les nationalismes ?	151
5. Conclusion	155
L'évolution des identités politiques territoriales en Belgique durant la période 1975-1995,	
par Lieven DE WINTER et André-Paul FROGNIER	161
1. La mesure hiérarchique des sentiments d'appartenance	161
2. À l'analyse synchronique de l'appartenance	162
3. Analyse diachronique de l'appartenance	164
4. Analyse comparative des niveaux d'appartenance et de leurs effets	167
5. Les opinions à l'égard de l'autonomie institutionnelle	170
6. Déterminants socio-politiques des identités politiques territoriales	171
7. Conclusion	172
Référendum : le « n'oui » des Québécois	
par Louis MASSICOTTE	177
1. Une opinion publique volatile	178
2. Les Québécois s'identifient davantage au Québec, mais demeurent réfractaires à l'idée de rompre avec le Canada	179
3. L'impact du partenariat économique et politique proposé par les souverainistes	181
4. L'aspiration au changement constitutionnel	183
5. La crainte économique et ses limites	185
6. L'impact de l'anxiété linguistique	187
7. L'impact des personnalités : « l'effet Bouchard »	189
8. L'évolution post-référendaire	191
9. Conclusion	192
Les mouvements sociaux d'hier, germes du nationalisme ou du régionalisme d'aujourd'hui	
par Denise VAN DAM	197
1. L'articulation entre les mouvements régionaux et les classes dirigeantes en Flandre et en Wallonie	197
1. Mouvement flamand et classe dirigeante flamande	198
2. Mouvement wallon et classe dirigeante belge	198
2. Les principaux enseignements de cette étude	200
1. Quelques noyaux durs de l'imaginaire	200
1. Le cœur versus la raison	200
2. Le Génie culturel versus la Culture française	200
3. La lutte pour le néerlandais versus « le français, ça va de soi »	201
4. « Le pragmatique entreprenant et le cosmopolite » versus « le créatif et le tolérant »	201
5. « Le développement maîtrisé » versus « le développement harmonieux »	202
6. Etat versus Région	202

7. « Un passé de souffrance et de fierté, un avenir incertain » versus « un passé sécurisant, un avenir plein d'espoir »	202
8. « Espace intérieur + espace extérieur = 2 » versus « espace intérieur + espace extérieur = 1 »	203
2. La continuité ou la discontinuité entre les mouvements flamand et wallon et leur classe dirigeante respective	203
3. Nationalisme, régionalisme ou post-nationalisme	203
CINQUIÈME PARTIE. L'analyse des économistes	205
La Belgique dans un double processus de fédéralisme économique par Fabienne ILZKOVITZ et Françoise THYS-CLÉMENT	207
1. La théorie économique du fédéralisme	208
2. Le fédéralisme belge	208
1. La répartition des compétences	208
2. L'organisation du financement	210
3. L'éclatement de la gestion publique et les risques de dérapage	211
1. Exemple de difficultés en Belgique.....	211
2. La question de la stabilisation de l'emploi.....	211
3. Le fédéralisme européen : le levier pour la croissance et l'emploi ?	212
1. Le budget de l'Union européenne : portée et principes généraux de l'intervention budgétaire	212
1. Poids et rôle du budget communautaire	212
2. Compatibilité avec le rôle de l'UEM	212
3. Budget stabilisateur, non... oui ? Mais redistributeur régional.....	213
4. Principes de l'intervention budgétaire de l'Union européenne : Subsidiarité et solidarité	214
5. Discipline dans la conduite des politiques budgétaires nationales.....	215
2. L'inspiration du Livre blanc	215
3. Le Livre blanc	216
4. Le suivi du Livre blanc : progrès et perspectives pour l'emploi.....	218
1. Les conclusions du Conseil européen d'Essen.....	218
2. Mise en œuvre de l'approche adoptée à Essen Dans le domaine de l'emploi : un premier bilan	219
5. Le suivi du Livre blanc en Belgique : le plan pluriannuel belge Pour l'emploi.....	220
1. Renforcer l'assise économique.....	220
2. Diminuer le coût du travail, prioritairement sur les bas salaires	220
3. Mieux répartir les emplois, notamment par la promotion du travail à temps partiel	221
4. Renforcer les mesures en faveur des jeunes, des chômeurs de longue durée et des travailleurs âgés	221
5. Exploiter des gisements d'emploi en répondant à des besoins nouveaux de société	221
6. Augmenter les chances de formation et de recyclage	221
4. Conclusion	221

Les transferts intergouvernementaux et le partage du bilan	
Au sein de la fédération canadienne : quelques observations	
Par François VAILLANCOURT	225
1. Introduction	225
2. Les transferts intergouvernementaux au Canada	225
Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)	226
Financement des programmes établis (FPE)	227
3. Le partage du bilan fédéral en cas de souveraineté du Québec	229
Actifs financiers	229
Actifs non financiers	229
Passif de fonds de pension	232
Excédent du passif sur l'actif	232
Annexe A : la péréquation au Canada	234
Annexe B : le financement de l'enseignement postsecondaire	
et de la santé 1957-1977 et les contraintes FPE 1983-1995	235
SIXIÈME PARTIE. La Suisse et l'Union européenne : quel avenir institutionnel ? ..	239
Le fédéralisme suisse : leçons de l'histoire et réexamen	
par Luc WEBER	241
1. Introduction	241
2. Le système fédéral suisse	241
1. Rappel historique	241
2. Les particularités du fédéralisme suisse	242
3. Appréciation du système fédéral suisse : les leçons de l'histoire	243
1. Les bénéfices du fédéralisme	243
2. La dynamique du fédéralisme	244
4. Appréciation du système fédéral suisse : un nécessaire réexamen	245
1. Généralités	245
2. Globalisation et efficacité du secteur public	245
3. Globalisation et solidarité	246
4. Globalisation et institutions politiques	247
5. Conclusion	248
La réforme de 1996 : méga ou micro ?	
par Jean-Victor LOUIS	251
1. Un processus de constitutionnalisation progressive	252
2. Mini- ou maxi ?	253
3. Des débats identiques ?	255
4. Conclusions	258
Conclusion. Les enseignements de l'approche comparative	
par John A. DICKINSON	261
Signatures	265
Table des matières	269

Depuis plus de deux décennies, les débats institutionnels sont au cœur de la vie politique de la Belgique et du Canada. En 1993, les parlementaires belges adoptaient les accords de la Saint-Michel, quatrième grande révision constitutionnelle depuis 1970 qui parachevait (provisoirement ?) la fédéralisation de ce pays. A la fin de l'année 1994, les discussions constitutionnelles canadiennes, en veilleuse depuis l'échec du référendum sur l'accord de Charlottetown (1992) étaient relancées de façon spectaculaire par la décision du gouvernement québécois d'entamer un nouveau processus de consultation populaire sur le statut de la Belle Province. Il déboucha sur le référendum de 1995 par lequel une très courte majorité de Québécois rejeta le projet de souveraineté qui lui était proposé.

Dans ce contexte et à un moment où la question de l'éclatement des fédérations belge et canadienne est de plus en plus souvent posée, il a semblé intéressant de réunir dans un même volume, les études et les réflexions de quelques-uns des meilleurs politologues, constitutionnalistes, historiens et économistes des deux pays. Ils proposent ici une série d'analyses très novatrices, menées dans une perspective comparatiste et qui permettent de mieux cerner les enjeux des débats actuels. Se démarquant des études traditionnelles sur les réformes institutionnelles, cet ouvrage se propose plutôt de souligner leurs conséquences sur l'organisation politique et économique des deux Etats mais aussi sur l'opinion publique. Cette approche comparative est enrichie par la présentation des débats internes de deux fédérations qui servent souvent de référence : la Suisse et l'Union européenne.

Règles d'utilisation de copies numériques d'œuvres littéraires publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles et mises à disposition par les Bibliothèques de l'ULB

L'usage des copies numériques d'œuvres littéraires, ci-après dénommées « copies numériques », publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles, ci-après dénommées EUB, et mises à disposition par les Bibliothèques de l'ULB, implique un certain nombre de règles de bonne conduite, précisées ici. Celui-ci est reproduit sur la dernière page de chaque copie numérique publiée par les EUB et mise en ligne par les Bibliothèques; il s'articule selon les trois axes [protection](#), [utilisation](#) et [reproduction](#).

Protection

1. Droits d'auteur

La première page de chaque copie numérique indique les droits d'auteur d'application sur l'œuvre littéraire.

La mise à disposition par les Bibliothèques de l'ULB de la copie numérique a fait l'objet d'un accord avec les EUB, notamment concernant les règles d'utilisation précisées ici.

Pour les œuvres soumises à la législation belge en matière de droit d'auteur, les EUB auront pris le soin de conclure un accord avec leurs ayants droits afin de permettre la mise en ligne des copies numériques.

2. Responsabilité

Malgré les efforts consentis pour garantir les meilleures qualité et accessibilité des copies numériques, certaines déficiences peuvent y subsister – telles, mais non limitées à, des incomplétudes, des erreurs dans les fichiers, un défaut empêchant l'accès au document, etc. -.

Les EUB et les Bibliothèques de l'ULB déclinent toute responsabilité concernant les dommages, coûts et dépenses, y compris des honoraires légaux, entraînés par l'accès et/ou l'utilisation des copies numériques. De plus, les EUB et les Bibliothèques de l'ULB ne pourront être mis en cause dans l'exploitation subséquente des copies numériques ; et la dénomination des EUB et des 'Bibliothèques de l'ULB', ne pourra être ni utilisée, ni ternie, au prétexte d'utiliser des copies numériques mises à disposition par eux.

3. Localisation

Chaque copie numérique dispose d'un URL (uniform resource locator) stable de la forme <http://digistore.bib.ulb.ac.be/annee/nom_du_fichier.pdf> qui permet d'accéder au document ; l'adresse physique ou logique des fichiers étant elle sujette à modifications sans préavis. Les bibliothèques de l'ULB encouragent les utilisateurs à utiliser cet URL lorsqu'ils souhaitent faire référence à une copie numérique.

Utilisation

4. Gratuité

Les EUB et les Bibliothèques de l'ULB mettent **gratuitement** à la disposition du public les copies numériques d'œuvres littéraires dont les exemplaires imprimés sont épuisés : aucune rémunération ne peut être réclamée par des tiers ni pour leur consultation, ni au prétexte du droit d'auteur.

5. Buts poursuivis

Les copies numériques peuvent être utilisées à des fins de recherche, d'enseignement ou à usage privé. Quiconque souhaitant utiliser les copies numériques à d'autres fins et/ou les distribuer contre rémunération est tenu d'en demander l'autorisation aux EUB, en joignant à sa requête, l'auteur, le titre, et l'éditeur du (ou des) document(s) concerné(s).

Demande à adresser aux Editions de l'Université de Bruxelles (EDITIONS@admin.ulb.ac.be).

6. Citation

Pour toutes les utilisations autorisées, l'utilisateur s'engage à citer dans son travail, les documents utilisés, par la mention « Université Libre de Bruxelles – Editions de l'Université de Bruxelles et Bibliothèques » accompagnée des précisions indispensables à l'identification des documents (auteur, titre, date et lieu d'édition).

7. Liens profonds

Les liens profonds, donnant directement accès à une copie numérique particulière, sont autorisés si les conditions suivantes sont respectées :

1. les sites pointant vers ces documents doivent clairement informer leurs utilisateurs qu'ils y ont accès via le site web des bibliothèques de l'ULB ;
2. l'utilisateur, cliquant un de ces liens profonds, devra voir le document s'ouvrir dans une nouvelle fenêtre ; cette action pourra être accompagnée de l'avertissement 'Vous accédez à un document du site web des bibliothèques de l'ULB'.

Reproduction

8. Sous format électronique

Pour toutes les [utilisations autorisées](#) mentionnées dans ce règlement le téléchargement, la copie et le stockage des copies numériques sont permis ; à l'exception du dépôt dans une autre base de données, qui est interdit.

9. Sur support papier

Pour toutes les [utilisations autorisées](#) mentionnées dans ce règlement les fac-similés exacts, les impressions et les photocopies, ainsi que le copié/collé (lorsque le document est au format texte) sont permis.

10. Références

Quel que soit le support de reproduction, la suppression des références aux EUB et aux Bibliothèques de l'ULB dans les copies numériques est interdite.