

Min Reuchamps

L'avenir du fédéralisme en Belgique et au Canada

Quand les citoyens en parlent

P.I.E. Peter Lang



Min Reuchamps

L'avenir du fédéralisme en Belgique et au Canada

Quand les citoyens en parlent

P.I.E. Peter Lang



INTRODUCTION

Le fédéralisme en Belgique et au Canada

En Belgique et au Canada, le fédéralisme est un sujet brûlant d'actualité depuis de nombreuses années et, on pourrait même ajouter, depuis ses origines, voire au-delà. Dans ces deux pays, le choix fédéral original ne fut jamais le fruit d'une décision unanime ou l'objet d'un large consensus entre les acteurs politiques. Au Canada, les débats entre 1864 et 1867 à l'origine de la fédération canadienne, faussement qualifiée de confédération, ont opposé les partisans d'une grande centralisation, voire d'une solution unitaire, aux tenants d'une forte décentralisation et donc d'un plus grand rôle aux provinces – bien que tous étaient convaincus de l'importance d'unir trois colonies britanniques en Amérique du Nord (Ajzenstat *et al.*, 2004).

Quelque 40 années plus tôt, au cœur de l'Europe, le nouvel État belge, fraîchement séparé du Royaume des Pays-Bas, adoptait en 1830 un système unitaire. On était donc loin d'imaginer qu'un jour ce pays compterait parmi les fédérations. Ce n'est qu'un siècle plus tard, qu'en opposition à l'État belge unitaire, des voix favorables au fédéralisme, souvent qualifiées de régionalistes, se font entendre de plus en plus fort ; venant du nord du pays, elles demandent une autonomie culturelle et linguistique pour la Flandre ; venant du sud du pays, elles réclament une autonomie socio-économique pour la Wallonie. Ces revendications traduisent les tensions communautaires qui sont à l'origine de la transformation progressive de l'État unitaire, à partir de la fin des années 1960, en un État fédéral, une véritable fédération composée de trois Communautés et de trois Régions comme le proclame l'article premier de la Constitution en 1993.

Aujourd'hui, les tensions sont souvent vives entre et au sein des – deux – grandes communautés de ces deux pays multinationaux. Si la question de l'avenir même du fédéralisme a diminué d'intensité au Canada depuis les années 2000 – il faut dire que les années 1990 avaient été particulièrement intenses avec le référendum de 1995 et ses suites –, elle constitue pourtant toujours une toile de fond des discussions politiques. En Belgique, l'avenir du fédéralisme, et plus généralement du pays, est véritablement au cœur des relations communautaires entre Flamands et francophones, sans oublier les Bruxellois et les germanophones.

L'objectif de ce livre est à la fois simple et compliqué. Il ambitionne de comprendre ce que pensent les citoyens belges et canadiens du fédéralisme dans leur pays et de son avenir. Plus précisément, le présent ouvrage vise à étudier les liens entre les perceptions du fédéralisme et les préférences envers son avenir, lors de panels citoyens permettant de recueillir des opinions mieux informées, et en comparant quatre terrains dont les dynamiques se rejoignent et s'opposent. Cette hypothèse résume cette recherche et constitue la trame de la démonstration qui va suivre. L'intérêt d'étudier les liens entre les perceptions et les préférences des citoyens tient à deux raisons majeures.

D'une part, les études – généralement quantitatives – sur les opinions à l'égard du fédéralisme se concentrent principalement sur quelques dimensions sans chercher à étudier en profondeur l'ensemble des facteurs. Une approche qualitative peut donc offrir un portrait plus compréhensif des relations entre les perceptions du fédéralisme dans leurs différentes facettes et les préférences envers son avenir. D'autre part, partant des citoyens et surtout de la diversité de leurs positions sur ce sujet, une telle perspective permet d'éclairer la dynamique fédérale dans leur pays. Cet exercice s'annonce d'autant plus fécond qu'il vise à comparer quatre « régions » où l'avenir du fédéralisme constitue un sujet récurrent d'attention et d'interrogations.

Pour répondre à cet objectif, cette recherche repose sur le développement d'une méthode, des panels citoyens délibératifs, offrant un processus d'information et d'interaction visant à récolter des opinions mieux informées et qui a été reproduit dans les quatre terrains étudiés. Posant les jalons de cette investigation, l'introduction décortique l'objectif au cœur de ce livre avant d'en présenter son plan en trois parties.

I. Les citoyens et le fédéralisme

Dans les sociétés ethno-linguistiquement diversifiées, voire divisées comme le sont la Belgique et le Canada, une solution institutionnelle d'inspiration fédérale a souvent été appliquée afin d'assurer la coexistence pacifique des différentes communautés nationales (Lijphart, 1977 ; 1981 ; Elazar, 1987). Au sein de ces fédérations, les pressions centrifuges provoquent une remise en cause quasi-permanente du système politique fédéral. Cette solution fédérale n'est pourtant pas *neutre*. Ce choix mérite donc d'être étudié ; ce qui a été largement fait par de nombreux chercheurs venant de l'histoire, du droit, de l'économie. La science politique n'est pas en reste et a fortement contribué à l'analyse du fédéralisme dans tous ses états et dans tous les États.

Ces recherches sont, cependant, principalement tournées vers les structures institutionnelles et les acteurs qui les animent. On trouve ainsi une littérature importante sur la structure fédérale elle-même et ses réformes, les relations entre les différentes composantes de la fédération ou encore les enjeux et l'avenir du fédéralisme. Cependant, dans ces études, les citoyens sont plutôt subsumés dans des grandes catégories, supposées homogènes et compréhensives et surtout explicatives. On parle ainsi des Québécois face au reste du Canada ou en leur sein des fédéralistes et des souverainistes ou, en Belgique, des francophones et des Flamands, comme si cette seule appartenance suffisait à expliquer leur vision du pays et de son évolution. Une thématique fait, toutefois, figure d'exception : la souveraineté du Québec. Ce sujet a, en effet, été particulièrement étudié du point de vue des citoyens, en tentant de comprendre les raisons de l'appui ou du rejet de la souveraineté¹.

Les opinions, les attitudes et surtout les identités des citoyens à l'égard de leur pays et de son fédéralisme font, néanmoins, l'objet de certaines études reposant essentiellement sur des sondages et s'inscrivant généralement dans une perspective globalisante des comportements politiques. En Belgique, ce sont principalement les travaux conjoints du Pôle Interuniversitaire sur l'Opinion publique et la Politique (PIOP) de l'Université catholique de Louvain et de l'Institut voor Sociaal en Politiek Opinieonderzoek (ISPO) rattaché à la Katholieke Universiteit Leuven qui ont fourni, sur la base d'enquêtes pré- et post-électorales, les données les plus riches sur les attitudes des Belges vis-à-vis du fédéralisme². Plus récemment, le Pôle d'attraction interuniversitaire PARTIREP qui rassemble des chercheurs de plusieurs universités belges – néerlandophones comme francophones – et étrangères a également consacré un volet de sa grande enquête électorale (Deschouwer *et al.*, 2010) à l'étude des relations entre les identités et les opinions dites communautaires et le comportement électoral des Belges (Deschouwer et Sinardet, 2010).

Au Canada, on trouve également des analyses globales des attitudes politiques des citoyens à l'endroit du fédéralisme. Ici aussi, celles-ci s'attachent plus particulièrement à comprendre les comportements

¹ Dans le sixième chapitre, présentant les résultats du panel québécois, nous évoquons plus en détail la littérature sur ce sujet.

² Ces enquêtes ont porté sur les élections fédérales de 1991, 1995, 1999, 2003 et 2007 et mené à la publication de deux ouvrages – pour l'enquête en Belgique francophone et pour l'enquête en Flandre – pour chacune de celles-ci, sauf pour celles de 2007 dont les ouvrages doivent paraître prochainement (Swyngedouw *et al.*, 1993 ; Frogner et Aish, 1994 ; Swyngedouw *et al.*, 1998 ; Frogner et Aish, 1999 ; Swyngedouw et Billiet, 2002 ; Frogner et Aish, 2003 ; Frogner *et al.*, 2007 ; Swyngedouw *et al.*, 2007).

électoraux. Ainsi, depuis l'élection fédérale canadienne de 1997, l'Étude électorale Canadienne, plus connue sous son nom anglais de *Canadian Election Study*, cherche à expliquer, par l'entremise des données recueillies dans des sondages représentatifs de l'ensemble de la population, les motivations derrière le vote des Canadiens (Nevitte *et al.*, 2000 ; Blais *et al.*, 2002). En plus de ces grandes études, des enquêtes plus spécifiques s'attardent quelquefois sur les perceptions et préférences – fédérales ou non – des citoyens (Rocher, 2009 ; Fafard *et al.*, 2010) ou de certaines catégories d'entre eux (Bélanger et Perrella, 2008 ; Perrella et Bélanger, 2009). Au Québec, plus particulièrement comme nous l'avons déjà mentionné, il y a eu de nombreuses études sur les liens entre les citoyens et le fédéralisme canadien, au travers de la question de la souveraineté du Québec, d'une part, et de leurs sentiments identitaires, d'autre part.

Il ressort de ces études une analyse au niveau « macro ». Elles offrent un portrait général, et parfois longitudinal, des opinions des citoyens et cherchent les facteurs explicatifs derrière celles-ci. S'éloignant de l'approche institutionnelle classique du fédéralisme (Erk, 2008 ; Erk et Koning, 2010), elles proposent une vue *bottom-up* de la dynamique fédérale, centrée non pas sur les institutions et les acteurs politiques, mais sur les citoyens eux-mêmes. L'ensemble de ces travaux constitue la toile de fond de notre recherche qui, quant à elle, entend par une étude « micro », c'est-à-dire au niveau individuel et non plus agrégé, comprendre les différentes facettes des attitudes vis-à-vis du fédéralisme afin d'appréhender plus finement les liens entre les perceptions et les préférences des citoyens belges et canadiens.

Analytiquement, ces deux concepts au cœur de la recherche se décomposent en plusieurs dimensions qui seront présentées – ainsi que les indicateurs qui visent à les mesurer – plus en détails dans le deuxième chapitre. Les perceptions du fédéralisme recouvrent ainsi la *connaissance politique*, la *perception politique*, les *identités* et les *sentiments d'appartenance* et, enfin, la *perception de l'autre*. Les préférences, quant à elles, renvoient aux souhaits que les citoyens ont pour *l'avenir du fédéralisme dans leur pays*. Ces souhaits peuvent aller d'une centralisation complète de la fédération, voire d'un retour, dans le cas belge, à un système unitaire, à une séparation du pays accompagnée de l'indépendance de ses régions ou provinces, en passant par de nombreuses positions intermédiaires entre ces deux pôles. Aucune option n'est donc exclue de notre grille d'analyse.

L'expression « perceptions et préférences fédérales » traduit donc synthétiquement l'ensemble de ces dimensions, de ces réalités, dont certaines ne sont pas *fédérales* au sens strict puisqu'elles impliquent une solution sortant du cadre fédéral. En résumé, l'objectif de la recherche

consiste à étudier d'une manière qualitative – c'est-à-dire compréhensive et non explicative – les liens entre les perceptions et les préférences fédérales des citoyens en Belgique et au Canada. Pour ce faire, au sein de chaque terrain, chacune des dimensions sera, d'abord, explorée individuellement, en faisant ressortir les différentes positions qui les caractérisent et qui, ensuite, serviront à la construction d'idéaux types synthétisant des profils de citoyens sur la base de leurs perceptions et préférences à l'endroit du fédéralisme. Ces idéaux types pourront enfin être comparés au sein et entre les quatre terrains de la recherche. Ce cheminement en trois étapes offre la manière la plus heuristique de mener l'analyse en partant des riches et nombreuses données empiriques recueillies au cours de panels citoyens.

II. Quand les citoyens en parlent

Habituellement, les sondages, comme nous venons de l'écrire, constituent l'outil privilégié pour étudier les opinions, les attitudes et les identités des Belges et des Canadiens, à l'égard du fédéralisme dans leur pays. Ces recherches et ces enquêtes, bien qu'incontestablement importantes, présupposent toutefois que tous les citoyens ont un avis sur une thématique – le fédéralisme – plutôt complexe et en évolution. En effet, si certains citoyens se sont forgés une opinion sur le sujet depuis longtemps, d'autres ont peut-être des visions stéréotypées ou incomplètes, d'autres encore n'ont probablement jamais eu l'occasion de se poser de telles questions. Il ne faudrait cependant pas – laisser – croire que s'ils avaient une meilleure connaissance, ils penseraient « mieux ». À notre sens, il n'y a pas de « bonne » vision du fédéralisme ; à l'inverse, il existe une diversité de points de vue qui mérite d'être étudiée car elle permet de mieux comprendre la dynamique fédérale dans les sociétés traversées par des tensions importantes.

Dans cette perspective, notre recherche s'appuie sur un dispositif méthodologique qualitatif qui permet à une vingtaine de participants de s'informer et de discuter de thèmes liés au fédéralisme avec des experts, des personnalités politiques et en petits groupes. Ces panels citoyens assurent donc un processus informatif et interactif, favorisant le recueil d'opinions mieux *informées* auprès des citoyens, suite à leur participation. C'est donc la raison d'être de la méthode choisie : permettre aux participants de réfléchir sur le fédéralisme. Pour ce faire, chaque panel a suivi le même schéma et respecté un protocole similaire – sur lesquels nous reviendrons plus longuement dans le deuxième chapitre. D'abord, la passation d'un pré-questionnaire comprenant des questions fermées et ouvertes mesurant les perceptions et préférences des participants ainsi que leurs caractéristiques politiques et sociodémographiques. Ensuite, des échanges sur le fédéralisme et son avenir, articulés entre des mo-

ments de discussions en focus groupes et des séances plénières réunissant l'ensemble des participants avec des experts et des hommes politiques. Enfin, la passation d'un post-questionnaire quasi-identique au pré-questionnaire permettant de comparer ainsi les opinions recueillies avant et après le panel.

Loin de chercher à être des microcosmes de délibération idéale ou des incubateurs d'une solution pour « sauver » la Belgique ou le Canada, les panels citoyens mis en place visaient donc exclusivement à récolter des données mieux informées sur les perceptions du fédéralisme et les préférences envers son avenir. À des fins comparatives, quatre panels ont été organisés réunissant au total quelque 127 participants³ : deux en Belgique (à Liège et à Anvers) et deux au Canada (à Montréal et à Kingston).

III. Les quatre terrains de la recherche

La Belgique et le Canada constituent deux « beaux cas » de fédéralisme multinational, qui reposent sur la cohabitation de deux communautés nationales (dont une, minoritaire, parle le français) et cette dynamique est au cœur de la vie politique du pays et de son évolution. Cette dynamique similaire justifie la sélection de ces deux pays. De plus, puisque la recherche vise à étudier cette logique bipolaire, elle permet non pas une comparaison « à deux » mais « à quatre », offrant ainsi des comparaisons *au sein* et *entre* les pays – ce qui, en outre, a l'avantage d'augmenter les points de comparaison, garant d'une plus grande validité scientifique (Lijphart, 1971). Toutefois, faut-il le préciser, les différences entre ces deux contextes fédéraux ne doivent pas être négligées puisqu'elles sont parfois « énormes » :

[I]a Belgique entre quelque 300 fois dans le Canada et 50 fois dans le Québec ; quatre heures de voiture suffisent pour relier les deux extrémités de la Belgique (Arlon et Ostende), il en faut cinq, en avion faut-il le préciser, pour gagner Vancouver en partant de Montréal et presque le double si l'on décolle de Saint-Jean de Terre-Neuve ; avec 33 millions d'habitants, la population canadienne est trois fois plus nombreuse que la belge mais par contre la densité en Belgique (346 habitants/km²) contraste largement avec celle du Canada (3,2 habitants/km²) (Fournier et Reuchamps, 2009 : 9).

Ce faisant, quelle est la pertinence d'une telle comparaison ? Peut-on même s'y risquer ? Chaque fédération, chaque dynamique fédérale est unique. La Belgique et le Canada n'échappent pas à ce constat ; l'origine, l'évolution et la structure de ces deux pays le prouvent suffisamment. Néanmoins, l'existence d'une littérature en forte croissance sur le

³ Pour des raisons qui seront expliquées plus loin, ceux-ci sont répartis inégalement : 64 à Liège, 23 à Anvers, 24 à Montréal et 16 à Kingston.

fédéralisme comparé, principalement anglo-saxonne, tend à répondre par la négative à la seconde question (par exemple, Burgess et Gagnon, 1993 ; Watts, 1996 ; Burgess, 2006 ; Hueglin et Fenna, 2006 ; Swenden, 2006 ; Watts, 2008). Jusqu'il y a une quinzaine d'années, le fédéralisme avait été étudié principalement dans le cadre national⁴, fortement influencé par l'expérience fondatrice américaine⁵. Depuis lors, inspirés par les écrits des comparatistes classiques, les spécialistes du fédéralisme se sont lancés dans des exercices de comparaisons de plus en plus fournis. Les uns étudient les différences en termes de structure et de modes d'organisation du pouvoir (par exemple, Watts, 1989 ; 2001), les autres explorent les origines et l'évolution du fédéralisme (Burgess, 2006), sans compter les nombreuses études comparatives sur une institution ou une politique particulière. Que peut-on retenir de ces réflexions comparatives pour cette recherche ?

Tout d'abord, le recours à des typologies s'avère généralement fécond. L'identification de différents types offre une solution pertinente pour mettre en évidence les différences et les similitudes entre les cas comparés. Ensuite, une fois cette grille d'analyse constituée, il s'agit de rechercher quels sont les éléments parmi les différences et les similitudes qui peuvent expliquer, ou en tout cas permettre de mieux comprendre, les dynamiques fédérales étudiées (Matagne, 2009 : 92). Enfin, comparer ne signifie pas – vouloir – exporter une situation dans une autre. Si la question de l'exportation d'une pratique, d'une solution fédérale mérite d'être posée (Poirier, 2004 ; Lecours, 2005 ; Scholsem, 2005), elle permet avant tout de réfléchir sur le cas que l'on souhaite exporter, ce qui en soit est déjà profitable. Dans cette recherche comparative, il convient donc de garder à l'esprit ces trois règles du fédéralisme comparé.

Au final, notre ambition n'est pas de comparer strictement les quatre terrains étudiés – exercice périlleux au vu des différences qui séparent la Belgique et le Canada – mais de les replacer dans leur contexte géographique, démographique et surtout politique respectif afin de les étudier au travers d'indicateurs communs préalablement définis. Les résultats qui découleront de ces analyses pourront, quant à eux, servir de base à la comparaison entre les quatre terrains de la recherche et finalement permettre une meilleure compréhension de chacun de ceux-ci grâce à l'étude des autres. Cette perspective diffère d'un comparatisme strict, terme à terme : il s'agit plus justement d'un *dialogue* comparatif pour *éclairer* les dynamiques belge et canadienne qui se rejoignent et

⁴ C'est un des spécialistes du fédéralisme comparé les plus célèbres qui l'atteste : Ronald L. Watts (2007 : 2).

⁵ Même si certains auteurs avaient déjà ouvert la voie (Wheare, 1946 ; Watts, 1966 ; Duchacek, 1970 ; Riker, 1975 ; Elazar, 1987).

s'opposent. En d'autres termes, « un dialogue comparatif mettant en perspective ces deux systèmes fédéraux et éclairant ainsi la compréhension de l'un grâce à l'étude de l'autre peut s'avérer fertile et intéressante » (Fournier et Reuchamps, 2009 : 11). Tel est notre objectif.

IV. Le plan du livre

Ainsi qu'il a déjà été souligné, ce livre propose d'étudier les liens entre les perceptions du fédéralisme et les préférences envers son avenir, lors de quatre panels citoyens délibératifs qui se sont déroulés en Belgique francophone, en Belgique néerlandophone, au Canada anglophone et au Québec. Les deux premiers chapitres posent le cadre thématique et le cadre méthodologique de la recherche. Ainsi, le chapitre 1 revient sur les origines, la formation et l'évolution du fédéralisme en Belgique et au Canada et, partant de cet exposé, le chapitre 2 présente le dispositif méthodologique mis en place, en précisant les indicateurs et les outils qui ont servi à recueillir les opinions mieux informées des citoyens à propos de leurs perceptions du fédéralisme et leurs préférences envers son avenir dans ces deux pays. Les quatre chapitres suivants exposent les résultats des panels citoyens séparément afin de dégager à partir de ce dense matériau empirique des idéaux types synthétisant les différentes visions du fédéralisme au sein de chaque terrain. Les chapitres 3 et 4 dévoilent respectivement les données pour le panel belge francophone et pour le panel belge néerlandophone tandis que les chapitres 5 et 6 analysent les résultats des panels canadien anglophone et québécois. Enfin, le chapitre 7 part des idéaux types dégagés dans les quatre terrains pour offrir une comparaison croisée entre ceux-ci. Les conclusions évaluent finalement le dispositif méthodologique développé et les enseignements qu'on a pu en tirer avant d'esquisser les nouvelles solutions et pistes de recherche mises au jour au fil de la réflexion.

Ce sont donc les opinions personnelles de 127 citoyens belges et canadiens qui constituent la toile de fond de ce livre. À la lueur de ces nombreuses « histoires » individuelles, le cheminement passera d'un terrain à l'autre afin d'en dégager des idéaux types, c'est-à-dire des portraits construits à partir des réalités intrinsèquement diversifiées, mais qui n'en gardent que les caractéristiques essentielles et discriminantes. Les cinq idéaux types évoluant selon des *centres de gravité* propres à chaque terrain apparaîtront comme une synthèse heuristique des multiples liens qui seront apparus entre les perceptions du fédéralisme et les préférences envers son avenir grâce à notre protocole méthodologique. Ce portrait pluriel aidera ainsi à décrypter les dynamiques politiques, identitaires et fédérales qui animent les Belges et les Canadiens ainsi que leur fédération.