

CHAPITRE 21
DÉFÉDÉRALISATION OU
REFÉDÉRALISATION ?
UNE BRÈVE ANALYSE DES
PRÉFÉRENCES DES PARLEMENTAIRES
ET DES CITOYENS BELGES

Min Reuchamps*

1. Les préférences « fédérales » des parlementaires	561
2. Les préférences « fédérales » des citoyens	568
3. Comment expliquer les préférences « fédérales » des citoyens ?	571
Conclusion	573

* Professeur de science politique, Université catholique de Louvain (UCLouvain).

En Belgique, étudier la dynamique fédérale, et donc les discussions et les négociations constitutionnelles, passe par un questionnement qui semble de prime abord largement incongru : défédéralisation ou refédéralisation ? En y regardant de plus près, cette question, qui renvoie à accorder plus ou moins d'autonomie aux entités fédérées, s'explique par la dynamique fédérale centrifuge qui caractérise la Belgique¹. Cette – relativement récente – refédération est en effet issue d'un processus – relativement rapide – de transformation d'un État unitaire en un État fédéral², et donc d'une « fédéralisation », en langage belge, ou une « défédéralisation » en standards internationaux³, des compétences étatiques vers des entités fédérées, les communautés et les régions.

Depuis la première réforme de l'État, à la fin des années 1960, la dynamique fédérale belge était fortement, voire exclusivement, à la défédéralisation, puisqu'il s'agissait justement de transférer des compétences de l'Autorité – qui se transformait d'unitaire à fédérale – à des entités fédérées. Cependant, le caractère qui semblait immuable, réforme après réforme, de cette dynamique mérite d'être questionné et, dans les débats politiques, la question de la « refédéralisation » de certaines compétences, autrefois largement taboue, trouve de plus en plus d'écho.

L'objectif de cette contribution est d'étudier cette dynamique défédéralisation-refédéralisation à partir d'une analyse des préférences des parlementaires, tant fédéraux que fédérés (1), mais aussi des citoyens (2). Dans cette perspective, les résultats de deux enquêtes auprès des parlementaires avant et après la sixième – la dernière en date – réforme de l'État sont comparés avec des données issues d'enquêtes auprès d'un échantillon représentatif de la population belge. Une fois cette comparaison réalisée, il conviendra

-
1. Min REUCHAMPS et François ONCLIN, « La fédération belge », dans Bernard FOURNIER et Min REUCHAMPS (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Bruxelles, De Boeck Université, 2009, p. 21-40 ; Kris DESCHOUWER, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2012.
 2. Min REUCHAMPS, « Structures institutionnelles du fédéralisme belge », dans Régis DANDOY, Geoffroy MATAGNE et Caroline VAN WYNSBERGHE (dir.), *Le fédéralisme belge : Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2013, p. 29.
 3. Min REUCHAMPS, « Le fédéralisme et ses deux sens – négatifs – en Belgique francophone », (2009) 54 *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège* 527.

de comprendre ce qui peut influencer les préférences des citoyens pour la défédéralisation ou la refédéralisation et, pour ce faire, une expérience originale sera mobilisée à partir d'un article de presse comparant le fédéralisme belge au jeu du Tetris (3).

1. LES PRÉFÉRENCES « FÉDÉRALES » DES PARLEMENTAIRES

Le 11 octobre 2011, après plusieurs mois de négociations, était dévoilé un accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État, conclu entre quatre partis francophones – le Parti socialiste (PS), le Mouvement réformateur (MR), le Centre démocrate humaniste (CDH) et Écolo – et quatre partis flamands – le Christen-Democratisch en Vlaams (CD&V), le Socialistische Partij Anders (sp.a), l'Open Vlaamse Liberalen en Democraten (Open VLD) et Groen. Entre juillet et octobre 2011, soit avant la conclusion de cet accord, une grande enquête avait été menée auprès de l'ensemble des parlementaires fédéraux, régionaux et communautaires du pays, afin de connaître leur avis sur l'avenir du fédéralisme en Belgique⁴. Entre novembre 2014 et février 2015, à la suite des élections multiples du 25 mai 2014 et des formations gouvernementales qui ont été opérées dans la foulée de celles-ci, une enquête similaire a également été conduite auprès de l'ensemble des parlementaires⁵.

4. Jérémy DODEIGNE, Min REUCHAMPS et Dave SINARDET, « L'avenir du fédéralisme en Belgique. Visions des parlementaires fédéraux et régionaux avant l'accord sur la sixième réforme de l'État », (2013) 6 *Revue nouvelle* 40 ; Dave SINARDET, Jérémy DODEIGNE et Min REUCHAMPS, « Parlementsleden over het Belgische federalisme », (2013) 20 *Samenleving en Politiek* 4 ; Dave SINARDET, Jérémy DODEIGNE et Min REUCHAMPS, « Beyond the Myth of Unanimity: Opinions of Belgian MPs on Federalism and the Sixth Reform of the Belgian State », dans Wim VERMEERSCH (dir.), *Belgian Society and Politics 2013: As Ever, in Between Elections*, Ghent, Gerrit Kreveld Foundation, 2013, p. 71 ; Jérémy DODEIGNE, Pierre GRAMME, Min REUCHAMPS et Dave SINARDET, « Beyond linguistic and party homogeneity: Determinants of Belgian MPs' preferences on federalism and state reform », (2016) 22 *Party Politics* 427.

5. Jérémy DODEIGNE, Min REUCHAMPS et Dave SINARDET, « Identités, préférences et attitudes des parlementaires envers le fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État », (2015) 2278 *Courrier hebdomadaire du CRISP* 5 ; Min REUCHAMPS, Dave SINARDET, Jérémy DODEIGNE et Didier CALUWAERTS, « Reforming Belgium's Federalism: Comparing the Views of MPs and Voters », (2017) 52 *Government and Opposition* 460.

En comparant les résultats de ces enquêtes de 2011, d'une part, et de 2014-2015, d'autre part, il est ainsi possible d'analyser l'évolution des préférences institutionnelles des parlementaires avant et après l'adoption de la sixième réforme de l'État, ainsi qu'après la formation des exécutifs issus des élections du 25 mai 2014. En effet, la première a été menée entre juillet et octobre 2011, soit avant que ne soit intervenu l'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État. La deuxième enquête a été menée entre novembre 2014 et février 2015, soit après qu'ont été adoptées les révisions constitutionnelles et légales organisant essentiellement, d'une part, les nouveaux transferts de compétences opérés vers les Régions et Communautés et, d'autre part, l'autonomie fiscale accrue de ces entités fédérées⁶.

En termes méthodologiques, plus d'un parlementaire sur deux a participé à ces deux enquêtes. Pour l'enquête de 2015, le taux de participation est de 61,8 %, un score particulièrement élevé pour une enquête de ce type. Concrètement, 277 personnes ont répondu sur l'ensemble des 448 parlementaires fédéraux, régionaux et communautaires que compte la Belgique⁷. Des différences sont toutefois à souligner entre les deux grandes communautés linguistiques et culturelles du pays, entre les assemblées et entre les partis (tableaux 1 et 2).

-
6. Min REUCHAMPS, « The Current Challenges on the Belgian Federalism and the Sixth Reform of the State », dans Alberto LÓPEZ-BASAGUREN et Leire ESCAJEDO SAN-EPIFANIO (dir.), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Heidelberg, Springer, 2013, p. 375.
 7. Les 25 membres du Parlement de la Communauté germanophone n'étant pas pris en considération dans la présente étude afin de se focaliser sur la dynamique entre les deux « grandes » communautés, même si la Communauté germanophone se pose également des questions en matière institutionnelle (Frédéric BOUHON, Christoph NIESSEN et Min REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », (2015) 2266-2267 *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1).

**Tableau 1. Taux de réponse par assemblée
(enquête 2015)**

		Nombre de parlemen- taires	Nombre de répondants	Taux de réponse
Parlementaires francophones	Chambre des représentants	63	43	68,3 %
	Sénat	4	1	25,0 %
	Parlement wallon	75	42	56,0 %
	Parlement bruxellois	72	40	55,6 %
	Total	214	126	58,9 %
Parlementaires néerlandophones	Chambre des représentants	87	45	51,7 %
	Sénat	6	4	66,7 %
	Parlement flamand	124	90	72,6 %
	Parlement bruxellois	17	12	70,6 %
	Total	234	151	64,5 %
Total général		448	277	61,8 %

Source : J. DODEIGNE, M. REUCHAMPS et D. SINARDET,
« Identités, préférences et attitudes des parlementaires envers le
fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État », préc., note 5.

**Tableau 2. Taux de réponse par système de partis
(enquête 2015)**

	Partis francophones		
	Nombre de parlementaires	Nombre de répondants	Taux de réponse
PS	75	38	50,7 %
MR	64	37	57,8 %
CDH	32	20	62,5 %
Écolo	19	16	84,2 %
FDF	14	10	71,4 %
PTB	8	4	50,0 %
PP	2	1	50,0 %
Total	214	126	58,9 %

	Partis néerlandophones		
	Nombre de parlementaires	Nombre de répondants	Taux de réponse
N-VA	81	36	44,4 %
CD&V	48	38	79,2 %
Open VLD	39	27	69,2 %
SP.A	35	25	71,4 %
Groen	20	17	85,0 %
VB	10	7	70,0 %
UF	1	1	100 %
Total	234	151	64,5 %

Source : J. DODEIGNE, M. REUCHAMPS et D. SINARDET,
« Identités, préférences et attitudes des parlementaires envers le
fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État », préc., note 5.

Le questionnaire de ces enquêtes se compose d'une vingtaine de questions autour des enjeux institutionnels et politiques du fédéralisme belge et de son avenir. Une question en particulier permet de répondre au questionnement étudié dans cette contribution : défédéralisation ou refédéralisation ? En effet, après l'adoption de la sixième réforme de l'État, les parlementaires régionaux et fédéraux continuent-ils de défendre une régionalisation et une communautarisation accrues (soit une *défédéralisation*) ? Ou, au contraire, considèrent-ils que la sixième réforme de l'État constitue un « pas trop loin » et qu'il conviendrait dès lors de retransférer certaines compétences au niveau de pouvoir fédéral (soit une *refédéralisation*) ? Ou encore, position médiane, prônent-ils le statu quo en matière institutionnelle ?

Pour répondre à cette interrogation, la question suivante a été posée aux parlementaires, tant en 2011 qu'en 2014-2015 : « On a beaucoup discuté du juste équilibre entre les compétences des niveaux fédéral et régional. Certains estiment que les Régions et Communautés devraient avoir plus de compétences, tandis que d'autres affirment que c'est l'État fédéral qui devrait voir ses compétences renforcées. Où vous situeriez-vous sur une échelle de 0 à 10 ? ». La valeur 0 signifie que le parlementaire estime que toutes les compétences devraient être dévolues aux entités fédérées ; la valeur 10 signifie qu'il considère que toutes les compétences devraient être attribuées à l'Autorité fédérale ; et la valeur 5 signifie qu'il est favorable au statu quo institutionnel.

Le tableau 3 présente les résultats de l'enquête 2014-2015, en les comparant avec ceux récoltés en 2011. Trois éléments sont présentés pour chaque parti : son score moyen, l'indice de cohésion de ses parlementaires (écart type)⁸ et le scénario dominant en son sein quant à l'avenir du fédéralisme belge : une moyenne comprise entre 0 et 4,9 désignant un scénario de plus ou moins forte « défédéralisation », une moyenne de 5,0 un scénario de statu quo, et une moyenne comprise entre 5,1 et 10 un scénario de plus ou moins forte « refédéralisation ».

8. Pour rappel, l'écart type est un indicateur de la dispersion moyenne des parlementaires d'un parti donné, sur une échelle de 0 à 10, par rapport au score moyen de ce parti.

Tableau 3. Préférences institutionnelles des parlementaires (enquêtes 2011 et 2014-2015)

		Enquête de 2011			Enquête de 2014-2015			Différence : score moyen
		Score moyen	Écart type	Scénario dominant	Score moyen	Écart type	Scénario dominant	
Partis francophones	PS	4,8	1,9	Défédéralisation	5,2	1,4	Refédéralisation	+ 0,4
	MR	3,9	1,4	Défédéralisation	5,7	1,9	Refédéralisation	+ 1,8
	CDH	4,3	1,4	Défédéralisation	5,5	1,3	Refédéralisation	+ 1,2
	Écolo	4,2	1,4	Défédéralisation	5,3	1,4	Refédéralisation	+ 1,1
	DFD	4,6	1,8	Défédéralisation	5,0	2,3	Statu quo	+ 0,4
	PTB	–	–	–	8,5	1,0	Refédéralisation	–
	<i>Tous</i>	<i>4,3</i>	<i>1,6</i>	<i>Défédéralisation</i>	<i>5,5</i>	<i>1,7</i>	<i>Refédéralisation</i>	<i>+ 1,2</i>
Partis néerlandophones	N-VA	0,4	0,8	Défédéralisation	0,6	0,9	Défédéralisation	+ 0,2
	CD&V	3,0	1,0	Défédéralisation	4,5	1,2	Défédéralisation	+ 1,5
	Open VLD	3,9	2,3	Défédéralisation	5,2	1,7	Refédéralisation	+ 1,3
	SPA	4,4	1,5	Défédéralisation	5,8	1,6	Refédéralisation	+ 1,4
	Groen	4,9	1,5	Défédéralisation	5,8	1,7	Refédéralisation	+ 0,9
	VB	0,0	0,0	Défédéralisation	0,4	1,1	Défédéralisation	+ 0,4
	LDD	4,0	4,2	Défédéralisation	–	–	–	–
	Indépendants*	0,0	0,0	Défédéralisation	–	–	–	–
	<i>Tous</i>	<i>2,7</i>	<i>2,3</i>	<i>Défédéralisation</i>	<i>3,9</i>	<i>2,5</i>	<i>Défédéralisation</i>	<i>+ 1,2</i>

Sources : J. DODEIGNE, M. REUCHAMPS et D. SINARDET, « L'avenir du fédéralisme en Belgique. Visions des parlementaires fédéraux et régionaux avant l'accord sur la sixième réforme de l'État », préc., note 4 ; J. DODEIGNE, M. REUCHAMPS et D. SINARDET, « Identités, préférences et attitudes des parlementaires envers le fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État », préc., note 5.

En 2015, seuls trois partis présentent un score moyen se situant à l'une des extrémités de l'échelle des préférences institutionnelles (c'est-à-dire proche de 0 ou de 10). D'une part, le PTB, avec le score le plus élevé observé (8,5), privilégie un scénario fort de refédéralisation. D'autre part, à l'autre extrémité, la N-VA et le VB ont un score moyen de respectivement 0,6 et 0,4, c'est-à-dire un scénario de quasi-indépendance *de facto* (nulle surprise à cela). Les scores moyens de tous les autres partis sont très semblables. À une exception près, ils sont tous compris entre 5,0 (c'est-à-dire le statu quo) et 5,8. À cet égard, il est à noter que si nous excluons les répondants de la N-VA et le VB, ce que nous avons fait dans le tableau 4, les parlementaires flamands soutiennent en moyenne un scénario de refédéralisation (moyenne de 5,2) très similaire à leurs homologues francophones (moyenne 5,5).

Tableau 4. Préférences institutionnelles des parlementaires par communauté (enquête 2015)

	Tous les parlementaires			Tous les parlementaires sauf N-VA et VB		
	Score moyen	Cohésion (écart type)	Scénario dominant	Score moyen	Cohésion (écart type)	Scénario dominant
Parlementaires francophones	5,5	1,7	Refédéralisation	5,5	1,7	Refédéralisation
Parlementaires néerlandophones	3,9	2,5	Défédéralisation	5,2	1,6	Refédéralisation

Source : J. DODEIGNE, M. REUCHAMPS et D. SINARDET,
« Identités, préférences et attitudes des parlementaires envers le fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État », préc., note 5.

Par rapport à l'enquête de 2011, deux éléments principaux ressortent. D'une part, le scénario de défédéralisation faisait en moyenne l'unanimité en 2011, alors qu'il n'est plus celui que de trois partis en 2014-2015 : la N-VA, le VB et, dans une moindre mesure, le CD&V. D'autre part, pour tous les partis sans exception, le score moyen a évolué en faveur du scénario de refédéralisation ou, à tout le moins, de moindre défédéralisation. Ceci est particulièrement marqué chez les partis flamands autres que la N-VA et le VB.

2. LES PRÉFÉRENCES « FÉDÉRALES » DES CITOYENS

Qu'en est-il des citoyens ? La réponse classique apportée par la littérature en science politique est de considérer que, dans une société dite divisée comme la Belgique, les citoyens sont plus radicaux que leurs représentants, ce qui justifierait la volonté de les tenir éloignés des décisions politiques⁹. Des données récentes récoltées via des enquêtes électorales auprès d'échantillons représentatifs des électeurs permettent de répondre à cette question, et de nuancer la crainte de positions plus extrêmes des citoyens que de leurs représentants. En 2009 et 2014, deux grandes enquêtes ont été menées par le Pôle d'Attraction Interuniversitaire PartiRep. Les dates de ces deux enquêtes correspondent respectivement aux enquêtes menées auprès des parlementaires. En outre, la question sur les préférences fédérales des parlementaires a été posée de manière identique, avec la même échelle, aux citoyens¹⁰. Il est dès lors possible de tirer des enseignements à partir de la comparaison des parlementaires avec leurs électeurs (tableau 5).

9. Arend LIJPHART (dir.), *Conflict and coexistence in Belgium: the dynamics of a culturally divided society*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1981 ; Didier CALUWAERTS et Min REUCHAMPS, « Combining Federalism with Consociationalism: Is Belgian Consociational Federalism Digging its Own Grave? », (2015) 14 *Ethnopolitics* 277.
10. Kris DESCHOUWER et Dave SINARDET, « Langue, identité et comportement électoral », dans Kris DESCHOUWER, Pascal DELWIT, Marc HOOGHE et Stefaan WALGRAVE (dir.), *Les voix du peuple. Le comportement électoral au scrutin du 10 juin 2009*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2010, p. 61 ; Min REUCHAMPS, *L'avenir du fédéralisme en Belgique et au Canada. Quand les citoyens en parlent*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2011 ; Kris DESCHOUWER, Lieven DE WINTER, Min REUCHAMPS, Dave SINARDET et Jérémy DODEIGNE, « Les attitudes communautaires et le vote », dans Kris DESCHOUWER, Pascal DELWIT, Marc HOOGHE, Pierre BAUDEWYNS et Stefaan WALGRAVE (dir.), *Décrypter l'électeur : Le comportement électoral et les motivations de vote*, Louvain, Lannoo Campus, 2015, p. 156 ; Dave SINARDET, Lieven DE WINTER, Jérémy DODEIGNE et Min REUCHAMPS, « Language identity and voting », dans Kris DESCHOUWER (dir.), *Mind the Gap: Political Participation and Representation in Belgium*, Colchester, Rowman & Littlefield International et ECPR Press, 2017, p. 113.

Tableau 5. Comparaison des préférences institutionnelles des parlementaires (2011 et 2015) et électeurs (2009 et 2014)

	Groupe néerlandophone		Groupe francophone		Différences inter-groupes
	Moy.	Cohésion (écart type)	Moy.	Cohésion (écart type)	
(A) Parlementaires 2011	2,7	2,3	4,3	1,6	1,6
(B) Parlementaires 2015	3,9	2,5	5,5	1,7	1,6
(C) Électeurs 2009	4,4	2,3	5,1	2,7	0,7
(D) Électeurs 2014	4,5	2,3	5,6	2,5	1,1
Différence A/C	1,7	0,0	0,8	1,1	–
Différence B/D	0,6	-0,2	0,1	0,8	–
Différence A/B	1,2	0,2	1,2	0,1	–
Différence C/D	0,1	0,0	0,5	-0,2	–

Sources : J. DODEIGNE, M. REUCHAMPS et D. SINARDET, « L'avenir du fédéralisme en Belgique. Visions des parlementaires fédéraux et régionaux avant l'accord sur la sixième réforme de l'État », préc., note 4 ; J. DODEIGNE, M. REUCHAMPS et D. SINARDET, « Identités, préférences et attitudes des parlementaires envers le fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État », préc., note 5, enquêtes électorales 2009 et 2014 du Pôle d'Attraction Interuniversitaire PartiRep, en ligne : <www.PartiRep.eu>.

Tout d'abord, entre 2009 et 2014, on peut remarquer que la position de l'électorat francophone en faveur du scénario de refédéralisation s'est accentuée légèrement, tandis que celle de l'électorat flamand n'a pas changé substantiellement (toujours en faveur d'une légère défédéralisation, mais très proche du statu quo). Ainsi, en moyenne les électeurs francophones souhaitent, après la sixième réforme de l'État, voir refédéraliser certaines compétences, ce qui correspond à leur inclination historique¹¹. Ils sont donc pour un renforcement du fédéral au détriment des entités fédérées. Les électeurs néerlandophones sont en moyenne plus en faveur d'une autonomie accrue pour les entités fédérées.

11. Min REUCHAMPS, « Les Belges francophones et le fédéralisme. À la découverte de leurs perceptions et de leurs préférences fédérales », (2008) 8 *Fédéralisme Régionalisme* 1.

Ensuite, et c'est peut-être l'élément le plus frappant à la lecture du tableau 5, c'est que les parlementaires régionaux et fédéraux, des deux côtés de la frontière linguistique, sont systématiquement plus radicaux en faveur de la défédéralisation que leur électorat. C'est particulièrement le cas du côté flamand (tant en 2011 qu'en 2015), mais également du côté francophone en 2011. En effet, les parlementaires francophones soutenaient en moyenne à 4,3, sur l'échelle de 0 à 10, un scénario de défédéralisation avant la sixième réforme de l'État, contrairement à leur électorat qui était en moyenne à 5,1. Après la sixième réforme de l'État, on peut observer que parlementaires et électeurs francophones s'accordent autour du scénario de refédéralisation. Par contre, côté néerlandophone, c'est toujours le scénario de défédéralisation qui prime tant pour les parlementaires (3,9) que pour les citoyens (4,5).

Cependant, et ceci est un troisième enseignement, la distance qui sépare les électeurs francophones des électeurs néerlandophones est souvent plus faible que la distance qui sépare les électeurs et les élus au sein d'une même communauté linguistique. Au-delà de ces chiffres qui proviennent d'enquêtes quantitatives qui se basent sur une ou quelques questions, des études plus qualitatives, se basant sur des processus délibératifs, montrent que le contact entre citoyens néerlandophones et francophones tend à réduire l'image négative que les citoyens de ces deux communautés peuvent a priori porter sur l'autre¹². On peut donc observer que ces préférences ne sont pas coulées dans le béton et qu'elles peuvent évoluer. Outre des contacts avec l'autre communauté, qu'est-ce qui peut expliquer ces préférences « fédérales » ? Telle est la troisième et dernière question qu'il convient d'aborder dans cette brève analyse.

12. Didier CALUWAERTS, *Confrontation through communication. Deliberative democracy in divided Belgium*, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2012 ; Didier CALUWAERTS et Kris DESCHOUWER, « Building bridges across political divides: experiments on deliberative democracy in deeply divided Belgium », (2014) 6 *European Political Science Review* 427 ; Didier CALUWAERTS et Min REUCHAMPS, « Does Inter-group Deliberation Foster Inter-group Appreciation? Evidence from Two Experiments in Belgium », (2014) 34 *Politics* 101.

3. COMMENT EXPLIQUER LES PRÉFÉRENCES « FÉDÉRALES » DES CITOYENS ?

L'explication communément apportée à cette question est la réponse identitaire, dans le jargon belge « communautaire¹³ ». En d'autres termes, comme les revendications identitaires sont à la base de la transformation fédérale de la Belgique, cela devrait être ces considérations qui expliquent les préférences fédérales des citoyens. Pour essayer de cerner ce qui peut influencer les préférences des citoyens pour la défédéralisation ou la refédéralisation, une expérience originale a été menée à partir d'un article de presse comparant le fédéralisme belge au jeu du Tetris¹⁴, paru dans une édition spéciale du journal *Le Soir*.

Le Tetris belge

De 1831 à 1970, la Belgique politique se résumait à l'État central, les provinces et les communes. Sauf les prérogatives attribuées aux pouvoirs locaux, l'État s'occupait de tout. En 1970, le constituant a créé de nouvelles institutions : les Communautés et les Régions. Et chaque réforme de l'État a été l'occasion de prélever des compétences à l'État (appelé désormais État fédéral) pour les attribuer aux pouvoirs fédérés. C'est le grand Tetris belge, où l'on voit l'étage du dessus qui se décompose peu à peu, morceau par morceau, au profit des autres pouvoirs. Dans certains cas, le législateur transfère des blocs homogènes (comme l'Enseignement, attribué aux Communautés en 1989). Dans d'autres, il ne transfère que des éléments d'une compétence (c'est le cas de la fiscalité : le fédéral reste compétent, mais accorde aux pouvoirs fédérés certaines prérogatives). Désormais, on distingue ainsi trois types de compétences. Celles exclusivement exercées par l'État (la Défense, par exemple). Celles exclusivement exercées par les Régions et les Communautés (Enseignement, Urbanisme, Travaux publics, etc.) Et celles où chaque pouvoir a une possibilité d'intervention. Dans le domaine de l'Emploi, par exemple, l'État est compétent dans certains domaines (législation sur le chômage, par exemple) et les Régions sont compétentes pour d'autres (placement et formation des chômeurs).

Source : « La métaphore du Tetris », *Le Soir*, 13-14 juillet 2013.

13. Kris DESCHOUWER et Min REUCHAMPS, « The Belgian Federation at a Crossroad », (2013) 23 *Regional & Federal Studies* 261 ; Didier CALUWAERTS et Min REUCHAMPS, « Deliberative stress in linguistically divided Belgium », dans Juan E. UGARRIZA et Didier CALUWAERTS (dir.), *Democratic Deliberation in Deeply Divided Societies. From Conflict to Common Ground*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, p. 35.
14. Julien PERREZ et Min REUCHAMPS, « The "Belgian Tetris": Assessing the political impact of metaphors on citizens' representations of Belgian federalism », (2015) 5 *Metaphor and the Social World* 223 ; Min REUCHAMPS, Jérémy DODEIGNE et Julien PERREZ, « Changing your political mind: The impact of a metaphor on citizens' representations and preferences for federalism », (2018) 28 *Regional & Federal Studies* 151.

Cette métaphore n'est cependant pas la métaphore la plus communément admise du fédéralisme en Belgique où l'on parle plus volontiers en termes de mariage (« le mariage » ou « le divorce » des Belges), de maison (« la maison Belgique » ou « vivre sous le même toit ») ou encore d'organisation complexe, voire inefficace (« l'usine à gaz » ou « machine folle »)¹⁵. C'est précisément pour cette raison que nous avons voulu, avec une équipe de linguistes et de politologues, étudier l'influence qu'une telle métaphore – inhabituelle – peut avoir sur les préférences fédérales. Dans cette perspective, nous avons mené différentes enquêtes. Il s'agit d'une expérimentation avec plusieurs centaines de participants qui sont répartis aléatoirement dans des « conditions » différentes : des personnes qui lisent l'article avec la métaphore du Tetris, des personnes qui lisent le même article, mais où la métaphore du Tetris a été « neutralisée » (dont le titre est devenu « Le fédéralisme belge » et plus « Le Tetris belge »), enfin des personnes qui ne lisent pas l'article et qui constituent le groupe de contrôle. L'ensemble du processus se fait en ligne.

Le Tetris fédéralisme belge

De 1831 à 1970, la Belgique politique se résumait à l'État central, les provinces et les communes. Sauf les prérogatives attribuées aux pouvoirs locaux, l'État s'occupait de tout. En 1970, le constituant a créé de nouvelles institutions : les Communautés et les Régions. Et chaque réforme de l'État a été l'occasion de prélever des compétences à l'État (appelé désormais État fédéral) pour les attribuer aux pouvoirs fédérés. ~~C'est le grand Tetris belge, où l'on voit l'étage du dessus qui se décompose peu à peu, morceau par morceau, au profit des autres pouvoirs.~~ Dans certains cas, le législateur transfère des ~~bloes~~ **compétences** homogènes (comme l'Enseignement, attribué aux Communautés en 1989). Dans d'autres, il ne transfère que des éléments d'une compétence (c'est le cas de la fiscalité : le fédéral reste compétent, mais accorde aux pouvoirs fédérés certaines prérogatives). Désormais, on distingue ainsi trois types de compétences. Celles exclusivement exercées par l'État (la Défense, par exemple). Celles exclusivement exercées par les Régions et les Communautés (Enseignement, Urbanisme, Travaux publics, etc.) Et celles où chaque pouvoir a une possibilité d'intervention. Dans le domaine de l'Emploi, par exemple, l'État est compétent dans certains domaines (législation sur le chômage, par exemple) et les Régions sont compétentes pour d'autres (placement et formation des chômeurs).

15. Julien PERREZ et Min REUCHAMPS (dir.), *Les relations communautaires en Belgique : Approches politiques et linguistiques*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2012 ; Julien PERREZ et Min REUCHAMPS, « Deliberate metaphors in political discourse: the case of citizen discourse », (2014) 25 *Metaphorik.de* 7 ; Julien PERREZ et Min REUCHAMPS, « Folle machine ou solide relation "living apart together" ? », (2015) 109 *Mots. Les langages du politique* 125.

À la suite de cette lecture, les participants étaient invités à décrire, dans leurs propres mots et en dix lignes, le fédéralisme belge selon eux. Nous avons catégorisé leurs réponses en distinguant les références aux dimensions *historiques* (mentionner des dates, le processus historique), *institutionnelle* (évoquer les institutions qui caractérisent le fédéralisme belge et ses différents niveaux), *identitaire* (mentionner les identités ethnoterritoriales), *linguistique* (évoquer les langues et les groupes linguistiques) ou encore *organisationnelle* (les compétences et leur répartition).

De la comparaison des différents groupes, il ressort de manière significative que les personnes qui n'ont pas lu l'article ont tendance à décrire le fédéralisme belge en appuyant les dimensions identitaire et linguistique, ce qui est le point d'entrée habituel pour évoquer le fédéralisme en Belgique. Par contraste, les groupes qui ont lu l'article (métaphorique ou non) ont tendance à mentionner les dimensions historique, institutionnelle et organisationnelle. En outre, c'est sur cette dernière dimension que les personnes qui ont vu l'article avec la métaphore se démarquent de celles qui ne l'ont pas vue en insistant davantage sur la dimension organisationnelle. La métaphore du Tetris aurait donc une influence.

Cette influence se confirme lorsque l'on analyse les réponses données à la question utilisant l'échelle défédéralisation-refédéralisation. En effet, les participants qui ont vu la métaphore du Tetris ont tendance à être en moyenne plus en faveur de la défédéralisation que ceux qui ne l'ont pas vu, qui restent davantage attachés à la refédéralisation. Mais ce constat n'est vrai que pour les personnes dont la connaissance politique est faible. On peut donc en conclure que la métaphore Tetris peut influencer les préférences fédérales des citoyens, mais uniquement pour les citoyens qui connaissent moins le système politique belge.

CONCLUSION

Une des caractéristiques majeures du fédéralisme belge est la nature centrifuge qui pousse vers ce que les Belges qualifient de « fédéralisation » et qu'il conviendrait de qualifier de « défédéralisation », puisque le transfert va du fédéral vers les entités fédérées. Cette contribution s'est intéressée aux préférences des parlementaires et des citoyens sur cette question qui a été au cœur des réformes de l'État en Belgique et qui façonnera les prochaines. Si pendant longtemps, la dynamique était à la défédéralisation,

l'idée d'une refédéralisation – de certaines compétences – n'est plus taboue, non seulement au sein de la population, mais aussi au sein des parlementaires. On a d'ailleurs vu un changement radical parmi les élus, en particulier en Flandre, où seuls les élus des partis nationalistes continuent à défendre totalement la défédéralisation. Parmi les citoyens, les préférences sont plus stables et la distance entre francophones et néerlandophones est moins grande qu'entre leurs élus. Cependant, on a également pu voir qu'une métaphore peut influencer les préférences « fédérales », en particulier parmi les citoyens qui connaissent moins le système politique. Cela confirme que les discussions constitutionnelles en Belgique sont loin d'être closes et qu'elles vont continuer à évoluer. Dans quelle direction ? Seul l'avenir nous le dira...