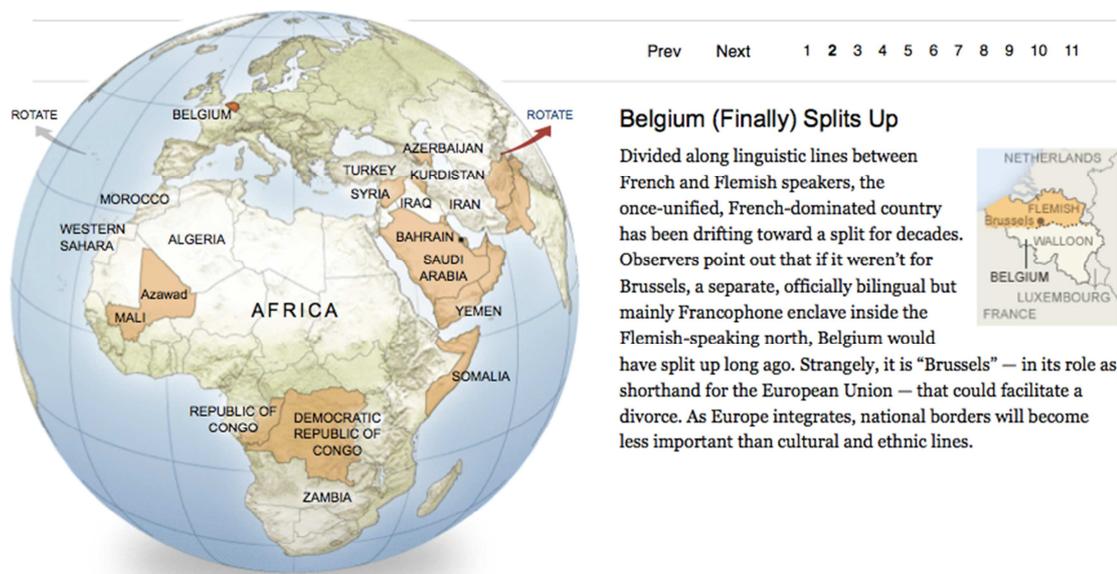


Introduction de l'ouvrage
Singulière Belgique
Sous la direction d'Astrid von Busekist
Fayard, septembre 2012

L'article « The New World » de Frank Jacobs et Parag Khanna paru dans le *New York Times* du 22 septembre 2012 (<http://www.nytimes.com/interactive/2012/09/23/opinion/sunday/the-new-world.html>) se livre à un petit exercice de politique fiction. L'avenir de la Belgique n'est pas rose puisqu'elle va... disparaître :



La délectation macabre à observer les Belges se désunir n'est pas nouvelle ; la fascination pour ce qui semble être l'écartèlement final, la dissociation finale plaît toujours autant. Spectateurs en cette place de grève devenue internationale, le festin des dépouilles approche et les paris sont ouverts : survivra, survivra pas ?

Les Cassandre sont nombreuses qui se sont penchées sur le berceau belge, et pourtant la Belgique existe toujours. Le pays a vécu plus de 500 jours sans gouvernement, et il existe encore. Des crises, la Belgique en a connues, presque dès son acte de naissance, et on pourrait égrener les petits et les grands bouleversements que cette monarchie singulière a vécus. Faut-il donc se demander quand la Belgique cessera d'exister ou plutôt comprendre à quoi est due cette longévité remarquable ? Apprécier sinon le désir, vérifié par les sondages, de vivre-ensemble, qui aurait une coloration trop naïve, du moins l'ingéniosité renouvelée du législateur et celle du citoyen, l'artisan de la Belgique. Sans doute mais la question devrait

être maniée avec prudence. L'artisan a changé de visage depuis 1830 et le législateur complique parfois davantage les choses qu'il ne les facilite.

Mais commençons par le début.

Le début, justement. Pourquoi commence-t-on toujours par la Constitution ? C'est un peu demander pourquoi un cours de philosophie commence inévitablement par Platon ou Aristote. Sauf qu'il ne s'agit pas de la Constitution libérale de 1831, car ce n'est pas dans la Constitution libérale de 1831, au fondement du nouvel État, que se trouve la complication, plutôt dans la Constitution inachevée, la problématique « fédéralisation » entamée dans les années 1970, poursuivie dans les années 1980, programmée par une loi spéciale dans les années 1990, et de fait toujours en cours¹. La Constitution, dit-on, est à la fois le problème et la solution au morcellement du paysage politique belge : source et légitimation juridique de la dissociation, elle est dans le même temps la garantie de la survie de l'État belge. Entre le malin génie institutionnel belge qui a produit un millefeuille de compétences tellement enchevêtré que tout pouvoir contient son propre contre-pouvoir, et les forces centrifuges libérées par l'espace institutionnel qui leur est offert, c'est le système lui-même, inextricablement voué à produire des crises, qu'il faut soigner. Les hommes sont des fripons dit Hume, donnons-leur de bonnes institutions, elles auront raison de leur friponnerie. Là se trouve l'une des solutions à la maladie belge.

Les ordonnances ne manquent pas : puisque l'un des principaux symptômes de la malignité des institutions est la dissociation des deux principales communautés linguistiques, corrigeons le genre. Au lieu d'un fédéralisme bipolaire, dissociatif, asymétrique, qui autorise une représentation compartimentée des communautés linguistiques et limite l'*accountability* des politiques à leur propre groupe de référence, qui institue donc *de facto* comme *de jure* l'absence de préoccupations communes, créons une véritable circonscription fédérale, dont les élus seraient responsables devant leur électorat communautaire mais aussi devant l'ensemble des électeurs. Recréons ensuite un ou des partis fédéraux (la Belgique est la seule fédération à ne pas posséder de parti fédéral²), assumons en même temps la territorialité linguistique avec un régime bilingue généralisé à Bruxelles³, assurons enfin, sans intermédiaires, sans communautés, la dévolution complète des pouvoirs aux régions. Cette première thérapie, qui a le mérite d'être belgiciste, s'oppose à celle de la confédération⁴ où serait préservée l'existence de trois petits États-nations ou encore aux scénarios déclinant diversement

¹ Bien que la Belgique soit devenue, par étapes, un Etat fédéral, la fédéralisation n'est pas terminée à proprement parler : certains pouvoirs n'ont pas encore de titulaire définitif car ladite fédéralisation a procédé par lois spéciales. Il s'agit en particulier de l'article 29. Voir *Moniteur Belge* 65282 du 6 juin 2004. Pour une analyse voir la contribution de V. de Coorebyter, in *Pouvoirs* n° 136, La Belgique, Paris, Seuil, 2011.

² La première étape de la fédéralisation dans les années 1970 concorde en effet avec la régionalisation des partis politiques, de sorte que chaque sensibilité est représentée dans son espace linguistique, sans lien nécessaire avec le parti-frère (avec quelques nuances : les deux partis socialistes sont certes représentés dans l'Internationale socialiste, et la sensibilité chrétienne constitue un monde sociologique relativement cohérent, mais la droite nationaliste et populiste est bien mieux représentée en Flandre).

³ Il faudrait ici se mettre d'accord sur les six communes à faciliter. L'une des propositions, soutenue par Philippe Van Parijs et Etienne Vermeersch consiste à intégrer les six communes dans l'agglomération bruxelloise en rendant en quelque sorte sa liberté à la communauté germanophone qui, en quittant la région Wallonie deviendrait une région autonome. Ph. Van Parijs, « Belgium re-founded: a post-script », in *Re-thinking the state. Critical perspectives on the citizens, Politics and governments in the 21st Century*, The Vandepuette Lectures, 2008-2009, B. Verschuere, Mechelen, Kluwer, 2009, p. 98.

⁴ Vincent de Coorebyter développe ce scénario dans sa contribution à cet ouvrage.

l'indépendance de Bruxelles, sorte de *Stadtstaat* européenne à la mode hanséatique d'autrefois.

Nous y voilà : Bruxelles. Avec la même question, problème ou solution ? Problème, car ni les Flamands ni les Wallons ne souhaitent se départir de la capitale. Enclave en territoire flamand, Bruxelles est à la fois ville, région¹, capitale de chacune des deux communautés, de l'État fédéral et de l'Europe, et pas moins de six législateurs sont compétents sur son territoire. Elle est à tous égards le carrefour belge : carrefour économique puisqu'elle produit 20% du PIB, carrefour multiculturel, multilingue et artistique avec un tiers d'immigrés, une production artistique à la mesure de son métissage et une représentation paritaire des deux communautés alors même que les Flamands ne représentent que 10% de sa population. Elle est aussi sa propre capitale en quelque sorte puisque l'identité bruxelloise est unique et résiste à toute appropriation : elle a même « besoin d'être l'objet de convoitises pour conserver son altérité »². En cela Bruxelles est aussi la solution : elle est, par défaut, le gage de l'unité.

A bien des égards cette unité par défaut, qui caractérise la Belgique tout entière – malgré l'édifice baroque, malgré les querelles nationales, malgré le désamour entre les citoyens et leurs représentants – rappelle les maux dont souffre aujourd'hui l'Europe. Un système institutionnel difficile à lire, une compétition entre États-nations, une légitimité démocratique contestée : les Belges sont à l'image des Européens ; la Belgique réunit toutes les difficultés de penser et de stabiliser l'Europe³. L'Union, dont l'un des plus fervents équipiers est la Belgique, a élu domicile dans sa réplique miniature ; l'une éclaire l'autre et inversement. Si l'Union ne peut donc se désintéresser de la Belgique, l'activité européenne belge s'explique sans doute par l'habitude de manier la complexité institutionnelle, par le désir du personnel politique de s'affranchir du carcan belge, mais aussi par le cadre favorable que l'Union offre au déploiement des nationalismes. L'homologie se décline encore sur deux plans qui nous paraissent essentiels : l'articulation entre la nation et la démocratie, d'une part ; le clivage entre le Nord et le Sud, d'autre part.

Commençons par le salutaire détachement entre la nation et la démocratie. La Belgique n'est pas une nation. Elle ne l'a jamais été. C'est un État démocratique composé de plusieurs nations ; l'Union européenne est une démocratie de grande échelle, composée d'autant d'États que de nations ; et la Belgique est à l'image de l'Union européenne par la manière dont elle associe ces nations. Or si l'on pense que l'État-nation classique est l'habitable naturel de la démocratie, que celle-ci doit s'incarner dans une communauté concrète⁴, que l'idéal d'organisation proposé par la démocratie présuppose une solidarité citoyenne ou une identité commune préalable à son exercice⁵, la qualité démocratique européenne ne peut alors être comprise qu'à partir du modèle de l'État-nation. Les adversaires de l'Union (et de sa constitution) puisent ici l'un de leurs arguments essentiels : on ne peut sans coût remplacer les peuples nationaux par un *démocratie* constitutionnel européen puisque la légitimité de l'Union

¹ La création de la « Région Bruxelles-capitale » est le résultat du compromis de 1988.

² Marc Uyttendaele, « Bruxelles, capitale de l'altérité », in *La Belgique, Pouvoirs* n° 136, Paris, Seuil, p. 148.

³ Voir le chapitre XIII de François Foret et de Sandrina Ferreira Antunes sur la Belgique et l'Union européenne.

⁴ Paul Thibaud, « Qui sont et où sont les bons Européens ? », in *Le Monde*, 11 mai 2005.

⁵ Charles Taylor, *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, trad. D.-A. Canal, Paris, Flammarion, coll. Champs, 1997.

repose précisément sur la légitimité démocratique de ses membres nationaux¹. Une même logique fait dire aux belgo-sceptiques qu'il est désormais impossible de faire maison commune : la solidarité entre les communautés est à ce point abîmée, la foi des citoyens en un espace public commun à ce point affaiblie, la rhétorique sur les déchirements linguistiques à ce point efficace que nul espoir d'avenir n'est permis. Est-ce bien vrai ? Allons-nous renoncer, en Belgique comme en Europe, à ce qui constitue l'un des apports les plus remarquables des réflexions contemporaines sur la démocratie – le multiculturalisme, la mixité, l'hybridité ? Allons-nous régresser et définir la démocratie par la nation et vice-versa ? La thérapie évoquée plus haut (une circonscription fédérale commune, un territorialisme linguistique assumé), outre qu'elle réhabilite l'espace politique commun, rendant ainsi sa majesté au politique, est recommandée pour la Belgique comme pour l'Union. Le post-nationalisme est cela précisément : un détachement des affects nationalitaires au profit d'une allégeance aux principes constitutionnels de l'État de droit, une responsabilité à l'égard du passé (le rapport autocritique d'un peuple à son histoire) et un programme de transformation des consciences en vue de dépasser le cadre strictement national². Pourquoi la double identité, culturelle dans le cadre d'une communauté imaginaire nationale, et proprement politique fondée sur des institutions et des procédures démocratiques ne serait-elle possible ni pour la Belgique ni pour l'Europe ? Il est parfaitement possible de conjoindre une socialisation politique par la collectivité publique en vue d'un universel commun, et, par ailleurs d'endosser pleinement sa spécificité. Cela exige évidemment quelques ajustements et quelques changements de mentalité – négociables précisément au sein d'un espace politique commun.

Deuxième élément, le clivage entre le Nord et le Sud permet de ramasser en une distinction unique toute une série d'oppositions. Laboratoire pour l'Union, la Belgique est aussi le microcosme des modèles ou des cultures économiques, légales et sociales qui opposent le Nord germanique au Sud latin. Cette grande division traverse évidemment toute l'Europe et explique, pour partie, les difficultés que nous avons à conjuguer nos politiques comme nos systèmes. En Belgique³, ce clivage prend une forme particulière, dédoublée en quelque sorte : un Nord flamand, catholique et industriel, *Kulturnation* chez soi, mais fer de lance de la mobilité et de la globalisation à l'extérieur, s'oppose à une *Staatsnation* laïque et relativement appauvrie au Sud. Si les oppositions sont bien réelles, la représentation de ce partage que véhicule l'élite politique, celle du Nord avant tout, a des effets particulièrement délétères sur la conduite des affaires, notamment dans les domaines de la solidarité sociale et de la gestion des droits linguistiques. Les sacrifices liés à la solidarité sociale ne sont acceptables que s'ils sont vécus comme équitables, ne sont justifiables qu'à condition que les citoyens puissent s'identifier les uns aux autres, ne sont compréhensibles que s'ils s'appuient sur une lecture commune du passé. Or ces trois prérequis ont été sapés : la justesse de la redistribution est remise en cause par la Flandre qui déplore de devoir payer pour la Wallonie, d'où toute une

¹ Joseph Weiler, « Why should Europe be a democracy: The corruption of political culture and the principle of constitutional tolerance », in F. Snyder (ed.), *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, Oxford, Hart Publishing, 2000.

² Jürgen Habermas, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, trad. R. Rochlitz, Paris, Fayard, 2000 ; Jean-Marc Ferry, *La Question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000.

³ Mais une situation similaire s'observe en Italie et en Espagne.

série de débats sur la dotation des régions¹ ; l'identification des citoyens est obérée par une vie politique limitée aux sous-composantes nationales de l'État ; les lectures du passé où le Nord rural et pauvre bénéficiait des fruits de l'industrie wallonne sont contrastées et enfouies par la situation inversée du présent.

Il suffit d'ailleurs d'observer la manière dont sont gérées les affaires linguistiques pour comprendre les paradoxes belges. « L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif ; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires », dit l'article 30 de la Constitution qui précise pourtant, dans son article 4, que « La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-capitale et la région de langue allemande ». Le Belge est ainsi à la fois libre et contraint dans l'usage de la langue. Libre en tant que citoyen, contraint en tant que résident d'une région linguistique.

Si la revendication d'une spécificité flamande au sein d'un État francophone remonte au milieu du XIX^e siècle, il faut attendre les lois linguistiques de 1932 pour que soit entériné le principe territorial². Les épisodes ultérieurs sont importants – l'arrêt du recensement linguistique et le tracé définitif de la « frontière linguistique » (1962, 1963 pour Bruxelles), les différentes dispositions constitutionnelles –, mais le virage a bien été pris avant-guerre, et il est essentiel. Car le recours à la langue comme catégorie dans le discours politique a pour caractéristique de donner une intelligibilité particulière aux événements et aux rationalités politiques. Elle est un objet plastique, une catégorie attrape-tout qui permet, par sa simple évocation, d'incarner un grand nombre de questions sociologiques, politiques et même économiques ou religieuses. Elle « parle » immédiatement aux citoyens : douée d'une vie propre, elle recèle des trésors cachés ; elle est coupable de tout et de son contraire ; elle est métonymie, tenant lieu de tout le reste. L'aveuglement sur son efficacité performative mais au contenu finalement vide voile de graves et réelles oppositions que les gouvernants pensent trop complexes à aborder ou à justifier autrement que par l'incantation. La langue est un alibi parfait, l'explication qu'elle fournit est auto-suffisante.

L'une des clefs de la distance grandissante entre citoyens et élites se trouve peut être ici : la manipulation de la langue entraîne le rétrécissement du débat politique et de sa propre signification pour ses locuteurs. La langue n'est pas un champ de bataille, ce sont les acteurs qui s'affrontent. Les langues ne s'opposent pas, ce sont ses locuteurs qui débattent, sans dissoudre leur identité de citoyen dans la langue qu'ils parlent. A surjouer la signification de la langue comme culture et à sous-estimer la capacité des citoyens à se situer autrement que par leur identité de locuteurs d'une langue spécifique, les architectes belges, législateurs, gouvernants et citoyens se trompent de cible.

Alors, survivra, survivra pas ? Le pluralisme belge, « la belgitude »³, à la fois héritage et projet dans l'esprit de ses concepteurs, a de beaux jours devant lui. Il peut compter sur ses

¹ Le chapitre consacré à l'économie belge montre bien le fossé grandissant entre la Flandre et la Wallonie : plus riche, avec un revenu per capita et un nombre de cotisants plus élevé, Pierre Pestieau et Mathieu Lefebvre expliquent que si les transferts flamands en provenance de l'impôt sur le revenu disparaissaient, les revenus disponibles wallons baisseraient de 10%.

² Je me permets de renvoyer à mon ouvrage, *La Belgique. Politiques de la langue et construction de l'Etat*, Louvain-Paris, De Boeck-Duculot, 1998.

³ Le terme apparaît dans un dossier des *Nouvelles Littéraires* de 1976, coordonné par Pierre Mertens, intitulé « Une autre Belgique », sous la plume de Claude Javeau.

défenseurs : la magistrature morale du Roi ; la magistrature intellectuelle des écrivains et des artistes, la magistrature politique des gouvernants qui n'ont pas perdu la mémoire et ne renoncent pas à résoudre la crise actuelle comme ils sont venus à bout des précédentes. Il peut, paradoxalement, compter aussi sur ses détracteurs, les séparatistes, rattachistes et autres populistes, car ils nous rappellent cette vérité simple : lorsque les nations tournent le dos à la démocratie, le génie créatif a vécu. Et à l'observer, il ne semble pas que le génie ait cessé de vivre.

Original de trois manières, *Singulière Belgique* livre s'attache à retrouver la richesse de la Belgique. Il fait d'abord, et pour l'essentiel, parler les Belges des trois communautés, car c'est leur regard, de savant et de citoyen, qui nous éclaire sur la singularité de ce pays qui réinvente le dialogue démocratique et l'être européen au quotidien. Il propose ensuite une lecture forte de la cohésion belge, contre les annonces souvent lapidaires de sa disparition prochaine. Les auteurs n'ignorent pas l'épée de Damoclès que l'on accroche si volontiers au dessus du royaume, comment le pourraient-ils ? Mais ils forcent les portes de ce débat, et c'est la troisième originalité de ce livre qui considère une pluralité de perspectives : politiques, juridiques, économiques et sociales. En prenant au sérieux les dangers qui menacent la maison Belgique et en évitant de s'abriter derrière l'argument technique de l'impossible scission, les contributeurs identifient et examinent les principaux lieux de clivage et proposent des pistes qui en adouciraient les angles. Contre l'ignorance mutuelle et la dissension désormais routinière, ils poursuivent la conversation démocratique là où les gouvernants l'ont quelquefois laissée.

Le pari est important, et il est risqué.

On l'a souvent dit, la Belgique est une démocratie consociative mais de celles où les clivages religieux, linguistiques, économiques et sociaux se superposent. Le principe de co-nationalité, la proportionnalité dans l'allocation de ressources, le partage du pouvoir et l'accommodation, caractéristiques de ce genre de démocratie, sont mis à mal et les clivages sont désormais installés et profonds. A des moments-clés de l'histoire belge, la raison politique de l'unité l'a pourtant emporté sur la division et elle a pu tempérer, par l'accord citoyen, ce qui distinguait les individus dans le monde social. Conscient du caractère clivé des mondes sociaux belges, le législateur a même constitutionnalisé les contre-feux car il sait que le politique doit faire de l'un avec le multiple, qu'il doit unir par delà la multiplicité et la pluralité des opinions et des tempéraments. Tant que le politique subsume les clivages sans les refléter, il a en effet quelque chance de maintenir la consociation tout en assurant l'égalité de chacun. Lorsqu'il les reflète au contraire, lorsque les clivages s'enracinent et se cristallisent politiquement, la vigilance est de mise. La Belgique a connu des formations extrémistes, collaborationnistes, d'extrême droite ; elle a connu aussi des mouvements démocratiques qui souhaitaient quitter la fédération, mais la force électorale des partis proprement anti-belges est inégalée aujourd'hui ; et ses soutiens ne franchissent guère la ligne de clivage Nord/Sud. La conversation que les auteurs de ce livre proposent de poursuivre, s'adresse donc aux citoyens européens en général qui ne connaissent de la Belgique que la capitale et de ses péripéties que le conflit communautaire ; et à l'artisan belge dont on parlait plus haut en particulier, car c'est *in fine* lui seul qui a le pouvoir de décider de l'avenir de la Belgique.

Astrid von Busekist