Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Introduction historique aux institutions belges

Wynants, Paul

Publication date:
2001

Link to publication

Citation for pulished version (HARVARD):
Wynants, P 2001, *Introduction historique aux institutions belges*. FUNDP. Faculté des sciences économiques , sociales et de gestion, Namur.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 02. May. 2026

FUNDP
Faculté des Sciences économiques,
sociales et de gestion

Rempart de la Vierge, 8
B-5000 Namur

Tél. +32 (0)81 72 48 53
Fax +32 (0)81 72 48 40
www.fundp.ac.be/eco

INTRODUCTION HISTORIQUE AUX INSTITUTIONS BELGES

Faculté des Sciences économiques, sociales et de gestion

Cours destiné aux étudiants de
2ème candidature en sciences politiques, sociales et de la communciation

Prof. P. Wynants
Année académique 2001-2002

CHAPITRE I

LES CLIVAGES ET LES PILIERS

Par Paul WYNANTS

La vie politique et les institutions au sein desquelles elle prend corps seraient probablement inintelligibles sans une présentation des clivages qui cloisonnent le pays et des piliers qui le compartimentent. L'aperçu proposé dans la majeure partie de ce chapitre synthétise l'analyse du système belge menée à partir des années soixante, dans la foulée des travaux de Seymour-Martin Lipset et Stein Rokkan. Au cours de la période récente, la vie publique nationale a cependant connu des évolutions non négligeables. Par le fait même, une telle approche s'avère insuffisante pour l'interprétation du présent. Il n'empêche qu'historiens et politologues continuent de s'y référer, fût-ce pour s'en démarquer. Ainsi, d'aucuns interprètent le recul électoral des partis sociaux chrétiens comme le produit d'une dépilarisation (ontzuiling), notion qui renvoie — par la négative — à l'existence préalable des piliers. D'autres expliquent la percée de l'extrême droite et des écologistes par l'émergence d'un quatrième, voire d'un cinquième clivage, ce qui suppose une permanence, même relative, des trois clivages préexistants. Aussi est-ce l'analyse « classique », toujours utile pour décrypter le passé, qui sera abordée en premier lieu. Nous y apporterons ensuite des compléments, qui permettent d'interpréter certaines des mutations en cours.

1. LES CLIVAGES

Pendant des décennies, les politologues et les historiens ne savaient trop comment classer les conflits qui marquaient la vie politique des pays d'Europe occidentale. En Belgique, à défaut de cadre conceptuel pertinent, ils les qualifiaient de « questions » ou de « problèmes »[1]. Ces dénominations sont devenues à ce point familières qu'il est difficile d'y échapper, même dans le cadre du présent ouvrage. Pourtant, elles sont éminemment contestables : sous de mêmes vocables, on range, en effet, des conflits différents par leur nature et leur intensité, dont certains sont durables, structurels, alors que d'autres sont passagers, conjoncturels.

Élaborant une approche plus adéquate des réalités, la science politique a réservé le terme de clivages aux tensions structurelles et récurrentes qui traversent les sociétés. Ces clivages sont les produits de l'histoire : ils naissent des bouleversements politiques, économiques et sociaux qui, depuis la fin du XVIII[e] siècle, transforment le visage de nos pays. Ainsi, les révolutions nationales provoquent la disparition des structures d'Ancien Régime, pour donner naissance aux systèmes représentatifs modernes. La révolution industrielle fait passer notre continent d'une société agraire et rurale à une civilisation industrielle à dominante urbaine. De telles mutations génèrent des conflits. En se cristallisant, ceux-ci font apparaître des lignes de fracture durables et profondes dans les opinions publiques. Des organisations — groupes et partis — se constituent en se positionnant par rapport aux conflits, afin de défendre la cause ou les intérêts de certains des protagonistes. La concurrence qui

---

[1] Ainsi la question des cimetières, la question scolaire, la question sociale, la question flamande, la question wallonne, la question royale. Ou encore : le problème linguistique, le problème communautaire, les problèmes éthiques…

oppose ces organisations, leurs affrontements, mais aussi les compromis qu'elles concluent, forment la trame de la vie politique.

Les révolutions nationales font surgir les clivages Église-État et centre-périphérie. La révolution industrielle est à l'origine des clivages possédants-travailleurs et ville-campagne. Voyons de plus près ce dont il s'agit.

De nature idéologique, le clivage Église-État est produit par la sécularisation . Il a pour enjeu le contrôle des mécanismes collectifs de socialisation. Il se développe surtout sur les terrains de l'éducation, de la culture, mais aussi, par extension, en matière d'assistance et de soins de santé. Il oppose les cléricaux aux anticléricaux. Dans le contexte belge, les cléricaux veulent subordonner l'État, voire l'ensemble de la société civile, à l'Église catholique, à ses principes religieux, à ses normes éthiques, aux directives de sa hiérarchie. Ils revendiquent une législation et une pratique gouvernementale d'inspiration confessionnelle. Mus par une logique de reconquête, ils entendent non seulement arrêter la désacralisation, mais encore assurer la prépondérance de leur culte, telle qu'elle existait sous l'Ancien Régime ou sous d'autres formes. Les anticléricaux, en revanche, aspirent à une séparation de l'Église et de l'État. Sans nécessairement mettre en cause les dogmes — tous ne sont pas antireligieux — ils désirent déconfessionnaliser la sphère publique. Animés par une logique de laïcisation, ils souhaitent édifier une société où les références religieuses seraient cantonnées dans la sphère privée. Seule la frange antireligieuse de l'anticléricalisme préconise une lutte ouverte contre les cultes.

De type communautaire, le clivage centre-périphérie est le fruit de la centralisation. En Belgique, il procède d'une dualité linguistique et culturelle. Des périphéries — en d'autres termes, des populations assujetties, mais distinctes de la culture dominante — résistent au processus d'édification de l'État-nation. L'enjeu du conflit est la structure à donner au pays. Au fil du temps, il se démultiplie en oppositions diverses selon les terrains : linguistiques et culturelles lorsqu'elles dressent francophones et néerlandophones les uns contre les autres, socio-économiques quand elles mettent aux prises Wallons, Flamands et Bruxellois[2], politiques lorsqu'elles divisent la population en centralistes (unitaristes) et autonomistes (régionalistes, fédéralistes, confédéralistes, séparatistes[3]).

De nature socio-économique, le clivage possédants-travailleurs est issu de l'industrialisation. Dans un régime de capitalisme libéral, il oppose les propriétaires des moyens de production et d'échange à la classe ouvrière, renforcée par la prolétarisation du petit artisanat et par le déracinement de nombreux paysans. Il a pour enjeux l'exercice du pouvoir économique et la répartition des fruits de la croissance[4]. En privilégiant la première dimension, on souligne l'antagonisme existant entre le capital, qui assure la direction de l'économie, et le mouvement ouvrier, qui revendique le droit d'y participer. En épinglant la seconde, on met en évidence l'affrontement entre conservateurs et progressistes[5]. Les uns préconisent le statu quo dans la répartition des revenus, au nom de l'efficacité économique, alors que les autres demandent plus d'équité en la matière, en invoquant la justice sociale.

---

2 L'État belge a longtemps été dirigé depuis Bruxelles. Dans la mesure où elles veulent arracher du pouvoir à cet État, la Flandre et la Wallonie peuvent être considérées comme des périphéries. Bruxelles connaîtra ultérieurement ce même statut, lorsqu'elle verra sa spécificité niée par « l'État belgo-flamand ».

3 Une fois le fédéralisme instauré, les fractions autonomistes s'opposent entre elles sur l'ampleur de l'autonomie à donner aux entités fédérées.

4 Ou des sacrifices, en période de récession.

5 Dit aussi droite-gauche. Ces derniers termes sont ambigus. Dans l'histoire, ils ont désigné successivement les monarchistes et les républicains, les cléricaux et les anticléricaux, puis les conservateurs et les progressistes.

En Belgique, le clivage ville-campagne est perceptible dans le jeu des groupes de pression. Ainsi, les lobbies de la grande industrie, généralement libre-échangistes, s'opposent au protectionnisme exigé par les défenseurs de la propriété foncière et des intérêts agricoles. Au plan politique toutefois, ce clivage est occulté par les oppositions idéologiques : dès la fin du XIX[e] siècle, en effet, les cléricaux — représentés par les catholiques — se posent en parti des campagnes, alors que les anticléricaux — libéraux et socialistes — forment des partis citadins. Aux yeux de certaines couches de la population, le clivage ville-campagne recouvre aussi les oppositions communautaires : singulièrement réductrices de la réalité, les images d'Épinal du « paysan flamand » et du « prolétaire wallon » n'en ont pas moins la vie dure au plan des représentations collectives.

Les clivages apparaissent successivement, sans que les nouveaux venus fassent nécessairement disparaître ceux qui préexistaient. De la sorte, il peut y avoir imbrication des uns et des autres. Selon les matières ou les moments, le poids des différents enjeux varie sensiblement, ce qui rend la vie politique fort complexe. Ainsi le dossier de l'enseignement génère des tensions idéologiques entre l'Église et l'État, lorsqu'il y a affrontement persistant sur le système de valeurs que l'école a pour tâche de transmettre. Il prend une tournure socio-économique, avec divergences de vues entre conservateurs et progressistes, quand il y a désaccord durable sur la procédure de sélection des élites par l'école et sur la distribution des destins sociaux qui en résulte. Il y a heurts communautaires entre le Nord et le Sud lorsque la langue de la scolarité divise francophones et néerlandophones : à terme, on se dirige alors vers une fragmentation du système éducatif, pris en charge par des communautés autonomes.

L'interaction de plusieurs clivages peut déboucher sur deux situations opposées. Soit les clivages se superposent, et les conflits correspondants se durcissent, au point de trouver difficilement leur issue par un compromis[6]. Soit les clivages s'affaiblissent mutuellement ou même se neutralisent, ce qui permet le statu quo[7] ou l'obtention d'un nouvel équilibre par la négociation[8]. La dynamique affrontement-pacification dépend donc, en partie du moins, du type de relations qui s'établit entre les clivages.

2. LES PILIERS

Le terme « pilier » est la traduction française du mot néerlandais « zuil ». Il désigne un réseau d'organisations plus ou moins polarisé, fondé sur une idéologie, qui développe des activités dans différents domaines de la vie sociale, en ce compris la politique. Il correspond à ce que l'on appelle communément un « monde » (catholique, libéral ou socialiste). Celui-ci enserre une part de la population dans une sorte de bulle ou de ghetto idéologique. Chaque pilier se structure à partir des clivages qui fractionnent la société. Il se distingue de ses équivalents par ses principes religieux, philosophiques ou éthiques, par ses options politiques, économiques et sociales, par ses affinités culturelles. Il ne se définit pas seulement par des valeurs explicites, mais aussi par un style de vie ou une manière d'être (us et coutumes, rituels, sociabilité...). La pilarisation — néologisme traduisant le terme

---

6 Citons un exemple de pareille situation. De 1944 à 1950, durant la question royale, les léopoldistes, majoritairement cléricaux, conservateurs et flamands, s'opposent aux antiléopoldistes, majoritairement anticléricaux, progressistes et francophones. Certains des protagonistes ont — outre l'enjeu immédiat du conflit — trois autres motifs d'affronter le camp adverse.

7 Ainsi les revendications communautaires des partisans d'une scission — totale ou partielle — de la sécurité sociale sont actuellement bloquées par la tendance, majoritaire chez les partenaires sociaux, qui fait passer la solidarité sociale par-delà la frontière linguistique avant l'intérêt « ethnique » immédiat.

8 Les tensions idéologiques des années cinquante se résolvent par le Pacte scolaire de 1958, notamment parce que les organisations syndicales souhaitent déblayer le terrain pour mettre en place une future coalition « travailliste » et parce que certaines forces flamandes désirent engranger des résultats au plan linguistique.

néerlandais « verzuiling » — désigne la division verticale de la société, compartimentée en « mondes » parallèles et relativement étanches. On la dénomme aussi « pluralisme segmenté ».

Les piliers les plus développés couvrent un nombre impressionnant de secteurs d'activité. Ils accompagnent leurs adhérents « de la naissance à la mort ». Le cas du réseau d'organisations catholiques, tel qu'il se présentait jadis, est éclairant à cet égard : à partir d'une adhésion initiale, les liens entre les nombreux maillons de la chaîne entraînaient une spirale d'affiliations en cascade. À la limite, ces dernières pouvaient s'opérer selon le mécanisme suivant :

Affiliations multiples au sein du pilier catholique
– appartenance à l'Église (pratique dominicale et sacrements) ;
– scolarité dans des établissements confessionnels ;
– adhésion à un ou des mouvement(s) de jeunesse catholique ;
– affiliation à des sociétés sportives, culturelles, musicales, récréatives de la mouvance chrétienne ;
– fréquentation d'un cinéma « vigilant » ;
– intégration aux organisations socio-professionnelles (syndicats, mutuelles, coopératives) et/ou caritatives d'obédience catholique ;
– recours aux services d'une banque, d'une compagnie d'assurances du réseau chrétien ;
– lecture et propagation de la « bonne presse » ;
– vote pour des listes et des candidats catholiques ;
– soins de santé dans des cliniques et des polycliniques du réseau catholique ;
– participation aux activités d'une association de pensionnés chrétiens.

La vie en vase clos, dans un tissu d'organisations idéologiquement homogène, ne favorise guère la rencontre ou le dialogue avec les personnes d'une autre opinion. Elle s'accompagne souvent d'une vision manichéenne de la société, voire de comportements intolérants. Ainsi, pendant des décennies, les membres de la mouvance chrétienne s'intitulaient « bons catholiques », sous-entendant que les athées et les libres-penseurs étaient intrinsèquement « mauvais ». Dans certains secteurs de l'industrie, les syndicats socialistes pratiquaient aussi le « rouge ou pas de pain » : quiconque n'était pas de leur obédience ne pouvait conserver un emploi dans l'entreprise, tant on lui rendait la vie impossible.

À l'égard de leurs membres, les piliers assurent différentes fonctions. Tout d'abord, ils les intègrent dans une collectivité structurée, en leur fournissant une identité, des relations sociales et des appuis. Ensuite, ils exercent un contrôle idéologique sur leurs adhérents, dont ils surveillent l'orthodoxie[9] et l'orthopraxie[10]. Enfin, ils réalisent une ségrégation sociale en isolant leurs affiliés de ceux

---

[9] C'est-à-dire la conformité des opinions exprimées par les membres à la doctrine définie par les autorités du pilier.

[10] C'est-à-dire la conformité des agissements des affiliés à la doctrine du pilier ou aux directives de ses autorités.

qui pensent autrement, en vue de les « protéger ». Comme nous le verrons plus loin, les piliers sont aussi des machines de pouvoir, qui cherchent à renforcer leur influence dans l'État et à assurer leur rayonnement dans la société. À cet effet, ils se dotent de deux canaux interreliés : le canal électoral, formé d'un parti, qui permet la mobilisation politique des membres, et le canal corporatif, constitué d'organisations socio-professionnelles, qui défendent les intérêts des adhérents en agissant comme groupes de pression.

3. LES DÉBUTS DE LA PILARISATION EN BELGIQUE

Diverses conditions sont requises pour qu'une pilarisation se mette en place. Nous en dresserons l'inventaire en début de section. Nous verrons ensuite comme pareil système évolue jusqu'à la première guerre mondiale.

En premier lieu, la pilarisation présuppose une armature étatique qui garantisse le pluralisme idéologique. Ce dernier inclut le respect des libertés de pensée et d'expression. Il postule également que les associations reçoivent la possibilité de déployer leurs activités sans entraves. Dans les provinces belges, ces conditions sont rencontrées par étapes. Tout d'abord, les despotes éclairés de la fin du XVIII[e] et du début du XIX[e] siècle[11] abolissent le monople cultuel dont l'Église catholique a joui durant une bonne part de l'Ancien Régime. Ensuite, la révolution de 1830 crée un État qui garantit aux citoyens les libertés fondamentales[12].

En deuxième lieu, un système pilarisé n'émerge que si des identités opposées apparaissent au sein du corps social, sur base d'appartenances idéologiques. Le phénomène débouche sur une lutte d'influence entre courants de pensée, avec formation progressive, dans chacun des camps en présence, d'une mentalité de ghetto. En Belgique, des identités collectives catholique[13] et libérale se constituent à partir du clivage Église-État. Les deux courants ne se différencient pas seulement par leurs conceptions de la destinée humaine ou de la place que l'Église doit occuper dans la sphère publique. Jusqu'à la fin du règne de Léopold I[er], ils défendent aussi des intérêts de classe divergents. Les catholiques représentent surtout la noblesse et le clergé, désireux de recouvrer leur puissance d'Ancien Régime, en ce compris les biens confisqués par la révolution française. Les libéraux promeuvent les intérêts des couches aisées de l'ancien Tiers État, en d'autres termes ceux de la bourgeoisie.

En troisième lieu, la pilarisation suppose que les tendances opposées multiplient les initiatives dans la vie associative, en s'impliquant dans l'enseignement, les œuvres éducatives, sociales et caritatives, l'édition, la presse... Il en est ainsi en Belgique au cours des décennies qui suivent la révolution de 1830, surtout après la rupture de l'unionisme (1847) : devenus concurrents, catholicisme et libéralisme s'efforcent d'encadrer une part croissante de la population, pour la mobiliser dans une perspective militante.

En quatrième lieu, la pilarisation implique un regroupement des organisations ainsi créées, pour les doter ultérieurement d'une direction centrale. Souvent relégués dans l'opposition entre 1847 et 1884, les catholiques sont les premiers à s'engager dans cette voie : comme ils ne peuvent guère tabler

---

[11] Voir *infra*, chapitre II.

[12] Voir *infra*, chapitre III.

[13] Traumatisés par quatre décennies de régimes peu favorables à l'Église (1789-1830) et désireux de « protéger » les croyants d'un monde moderne sécularisé, les catholiques sont les premiers à atteindre ce stade.

sur un soutien de l'appareil d'État pour consolider leur influence, il leur faut compter avant tout sur leurs propres forces. Les libéraux font de même, mais à une échelle moindre.

En cinquième lieu, le système de la « liberté subsidiée », développé par les catholiques à partir de 1884, favorise la pilarisation. Il consiste à ne pas inclure certaines tâches habituellement considérées comme de service public[14] dans le champ d'action de l'État, pour en confier l'exercice à l'initiative privée au nom du principe de subsidiarité. En contrepartie, les prestataires — des organisations pilarisées — reçoivent l'agréation des autorités et bénéficient de subventions. De la sorte, les piliers naissants peuvent étendre leurs réalisations à de nouveaux terrains, tout en accroissant substantiellement les moyens financiers et les ressources en personnel dont ils disposent.

Voyons à présent comment les piliers évoluent jusqu'en 1914. La révolution industrielle modifie graduellement les rapports sociaux : interpénétration croissante de certaines franges de l'aristocratie et de l'élite bourgeoise, croissance de la classe moyenne, développement spectaculaire du prolétariat, qui revendique une amélioration de ses conditions de vie et de travail, mais aussi une démocratisation de la vie politique. Le clivage possédants-travailleurs s'affirme. Il vient recouper le clivage Église-État. C'est à partir de l'intersection des deux axes que les piliers se structurent, pour prendre de l'extension. Le clivage communautaire interagit avec les deux précédents, tout en demeurant encore d'importance secondaire. En Flandre comme en Wallonie, la langue renforce les barrières de classe : les élites francophones ou francisées se distinguent des milieux populaires, qui utilisent des dialectes, et grâce au suffrage censitaire, imposent leur langue dans l'État. Les mouvements d'émancipation créés par les périphéries pâtissent des oppositions idéologiques. Dans la seconde moitié du XIX[e] siècle, le mouvement flamand ne peut empêcher la division en son sein entre cléricaux et anticléricaux. Quant au mouvement wallon, né plus tardivement, il se recrute au départ dans des cercles de sensibilité libérale et socialiste, sans pouvoir trouver un véritable ancrage en milieu catholique[15].

À la fin du XIX[e] siècle, alors que le courant socialiste s'organise, s'opère une prise de conscience des besoins sociaux produits par l'industrialisation. Au même moment, la démocratisation de la société — avec l'introduction du suffrage universel tempéré par le vote plural (1893)[16] — incite les familles idéologiques à encadrer davantage les masses populaires. On voit se multiplier les organisations professionnelles et socio-économiques, appelées à promouvoir les intérêts de leurs membres : coopératives, mutuelles, syndicats, caisses d'épargne, caisses d'assurance-chômage, etc. Les mouvements de jeunesse, les organisations féminines, les associations sportives et de loisirs viennent à leur tour se greffer sur le tronc de réseaux idéologiquement différenciés. Ceux-ci s'étendent. Ils commencent à se doter de coupoles faîtières qui, dans un secteur déterminé, coordonnent les réalisations. Ils constituent chacun un canal corporatif, couplé à leur canal électoral. Ce dernier prend graduellement la forme d'un parti de masse, qui joue le rôle d'intermédiaire entre le pilier et l'appareil d'État.

En Wallonie, le dynamisme associatif des socialistes est remarquable : ils parviennent à encadrer la majeure partie de la classe ouvrière. Dans une perspective défensive, catholiques et libéraux créent à leur tour des organisations de travailleurs. Le pilier catholique a pour ambition de couvrir tout l'éventail social. Il lui faut, par conséquent, adopter un mode de structuration particulier, qui permette à la fois de grouper les différents milieux et d'assurer la défense de leurs intérêts spécifiques : c'est la

---

[14] Par exemple en matière d'enseignement, de soins de santé, de culture, de service social.

[15] Voir *infra*, chapitre VIII.

[16] Voir *infra*, chapitre V.

« standsorganisatie »[17]. Il s'agit, en quelque sorte, de surmonter les divisions de classes en les institutionnalisant. Une telle architecture apparaît au début du XX[e] siècle, mais ne se déploie pleinement qu'après la première guerre mondiale. Elle fait du pilier catholique un conglomérat de sous-piliers, correspondant chacun à un milieu social (ouvriers, paysans, classes moyennes, employeurs), au sein desquels joue le mécanisme des affiliations multiples précédemment évoqué. Au centre de la configuration se trouve l'Église, comme noyau intégrateur.

La polarisation idéologique risque de provoquer une déchirure du corps social, pour peu qu'un courant dominant accapare l'appareil d'État. En raisonnant à long terme, les différents piliers ont donc avantage à substituer à l'exclusivisme du principe majoritaire une répartition proportionnelle des influences et des moyens entre les réseaux. Au plan politique, le passage du scrutin majoritaire à la représentation proportionnelle (1899)[18] préfigure un tel glissement. Ce dernier s'étend aux autres secteurs de la vie sociale après la guerre de 1914-1918.

4. L'ÂGE D'OR DE LA PILARISATION (1918-1958)

La pilarisation connaît son apogée dans l'entre-deux-guerres. Après la Libération de 1944, elle traverse une nouvelle période faste, après avoir été temporairement remise en question.

Sauf situation exceptionnelle, le suffrage universel pur et simple (1919), combiné à la représentation proportionnelle, ne permet plus à une seule formation politique de décrocher une majorité absolue au parlement après la première guerre mondiale. Il s'ensuit que le pays n'est plus gouverné par des cabinets homogènes, mais par des coalitions. Pendant les périodes difficiles, il s'agit de gouvernements d'union nationale, associant au pouvoir les partis catholique, libéral et socialiste, appuyés chacun par leur pilier. Durant le reste de l'entre-deux-guerres, ce sont des bipartites, réunissant le plus souvent des catholiques et des libéraux.

La démocratisation croissante de la société confère une importance prééminente au clivage socio-économique. Pour résoudre les problèmes de cette nature, les dirigeants sont obligés de recourir à la pacification idéologique, sous la forme d'un statu quo scolaire ou d'avancées relativement « équilibrées », obtenues par concessions réciproques entre les élites des différents piliers. Ces derniers étendent encore leur champ d'action, au point de couvrir pratiquement tous les domaines de la vie sociale. Ils ne sont cependant pas à l'abri de dissensions internes, comme celles qui opposent maintes fois conservateurs et démocrates ou encore Flamands et Wallons au sein du réseau catholique.

En Wallonie surtout, les années 1944-1945 sont marquées par l'émergence d'aspirations à un renouveau politique et social. Temporairement, des tendances favorables à un décloisonnement idéologique, avec démantèlement des piliers, s'affirment avec une force indéniable. Une tentative « travailliste » — celle de l'Union Démocratique Belge (UDB) — en est la manifestation la plus nette : il s'agit de regrouper au sein d'un nouveau parti, largement issu de la résistance, des chrétiens progressistes et des sociaux-démocrates, par-delà leurs désaccords philosophiques et religieux. Dans des franges non négligeables du « monde » catholique, l'ancien confessionnalisme — la défense étroite des intérêts de l'Église et de sa mouvance — ne fait plus recette. Successeur du Parti catholique, le Parti

---

[17] Cette expression est sans équivalent en français. On pourrait la traduire librement par « groupement d'intérêts ». Le terme « standen » — littéralement, « conditions » (sociales) — est l'euphémisme qu'utilisaient les catholiques pour désigner les classes, appellation récusée à cause de sa connotation « marxiste ».

[18] Voir *infra*, chapitre V.

social chrétien (PSC-CVP) tente de s'y soustraire, sans y parvenir pleinement. Malgré les vents contraires, les piliers n'en continuent pas moins de se perpétuer.

En fin de compte, la vague de renouveau est éphémère. L'UDB échoue aux élections de février 1946. La pilarisation opère alors un retour en force. Les antagonismes entre cléricaux et anticléricaux, entre conservateurs et progressistes, parfois aussi entre Nord et Sud se ravivent, à la suite de confrontations en chaîne sur des matières à forte charge symbolique : la répression de la collaboration, la question royale, la guerre scolaire de 1950-1958, l'organisation et le financement de l'assurance-santé dans le cadre de la sécurité sociale. Dans les divers camps, on serre les rangs : les forces centrifuges sont contenues.

Les évolutions que connaît la société belge, après la seconde guerre mondiale, renforcent également la pilarisation. La mise en place du « Welfare state », avec la généralisation de la sécurité sociale, favorise le développement des mutuelles et des syndicats. L'institutionnalisation des relations sociales dans le cadre d'une économie de concertation confère une influence indéniable aux organisations socio-professionnelles. La démocratisation des études et la prolongation spontanée de la scolarité qui l'accompagne permettent la croissance des réseaux d'enseignement. Les piliers étendent leurs ressources financières et leur personnel. Ils utilisent ces moyens supplémentaires pour étoffer leurs services et lancer de nouvelles initiatives.

La situation du pilier catholique illustre bien la consolidation du pluralisme segmenté, dans les années 1944-1958. Les effectifs des organisations socio-professionnelles — syndicats, mutuelles, Boerenbond, classes moyennes flamandes — augmentent. Les composantes du réseau peuvent compter sur des cadres homogènes, formés de chrétiens pratiquants. Elles tissent entre elles de multiples relations formelles et informelles. Elles trouvent un relais politique au sein du PSC-CVP où, grâce à leurs élus, les « standen » exercent une forte influence sur le processus de décision.

Il n'empêche que des menaces commencent à poindre à l'horizon. La pratique religieuse est en recul. Le recrutement de cadres engagés au plan chrétien devient plus malaisé. La baisse des vocations sacerdotales et religieuses provoque la diminution du nombre de « permanents » du catholicisme. L'encadrement ecclésiastique des organisations chrétiennes ne peut plus être assuré comme précédemment. Pour le pilier catholique comme pour les autres réseaux, l'avenir s'annonce plus sombre.

5. RADIOSCOPIE DES DIFFÉRENTS PILIERS

Considérons les piliers tels qu'ils se présentaient à leur apogée, en commençant par le plus cohérent, le mieux structuré et le plus diversifié : le *pilier catholique*. Il forme un réseau organisé en cercles concentriques : plus la mission d'une organisation affiliée est liée à la diffusion de principes et de valeurs, plus elle occupe une position centrale dans la constellation ; plus son rôle est profane, plus elle se situe en périphérie de la nébuleuse.

Le noyau du pilier catholique — son pôle intégrateur — est formé par la hiérarchie ecclésiastique. L'épiscopat y joue les premiers rôles. Il est secondé par le clergé. Des évêques belges partent les directives, les nominations d'aumôniers chargés d'épauler les laïcs dans leurs organisations, mais aussi les interventions disciplinaires qui répriment les comportements menaçant la crédibilité ou l'unité de la configuration.

Le noyau est entouré de trois couches successives. La première couche regroupe les organisations étroitement contrôlées par le clergé, grâce auxquelles l'Église exerce directement son prosélytisme dans la

société : œuvres paroissiales, scolaires, caritatives, etc. La deuxième couche réunit des organisations apostoliques de laïcs à fort engagement religieux, dont le champ d'action inclut aussi la formation des membres, le service social, l'organisation de loisirs : mouvements de jeunesse, Équipes Populaires, Ligue de Femmes et autres organisations d'action catholique. La troisième couche rassemble les organisations de pastorale indirecte, fortement engagées dans le temporel, en particulier dans la vie socio-économique, mais qui contribuent à créer, dans divers milieux, un cadre de vie chrétien : branches socio-économiques du Mouvement Ouvrier Chrétien, Boerenbond, Nationaal Christelijk Middenstandverbond, patronat catholique.

Le Parti catholique, devenu PSC-CVP en 1945, chapeaute l'édifice. Il se structure d'abord selon le principe de la « standsorganisatie », ensuite comme formation à affiliation directe et individuelle, mais toujours sensible aux intérêts des milieux sociaux organisés. Il assure la mobilisation politique des membres. Il contribue à la cohésion du pilier, en élaborant des compromis entre les représentants des différentes tendances et en hiérarchisant leurs demandes. À tout le réseau, il donne accès au pouvoir. De la sorte, il empêche les concurrents de mener une politique anticléricale. Il favorise aussi l'agréation et la subsidiation des organisations chrétiennes, dont il place les représentants à des postes-clefs de l'appareil d'État. Après la seconde guerre mondiale, le parti occupe une position de plus en plus centrale dans le réseau, en lieu et place de l'Église.

Couvrant des terrains extrêmement nombreux — depuis des consultations de nourrissons jusqu'à l'animation de retraités — le pilier catholique englobe une foule d'associations aux effectifs abondants. Il permet la coexistence, voire la collaboration entre de multiples composantes, répondant aux besoins spécifiques de milieux divers, mais soumises à une même hiérarchie et régies par des normes communes. Il n'est cependant pas épargné par les conflits : concurrence entre organisations pour le contrôle de certains secteurs, oppositions entre conservateurs et démocrates chrétiens, antagonismes linguistiques. Les heurts sont généralement surmontés par la négociation. Si nécessaire, ils donnent lieu à une intervention de l'épiscopat, prenant parfois la forme d'un « coup de crosse ».

À proprement parler, le *courant laïque* ne constitue pas un pilier. Son réseau associatif est peu développé. Divisée en plusieurs obédiences, la franc-maçonnerie réunit un certain nombre d'ateliers plutôt élitistes. Comprenant une aile ouvrière (socialiste) et une aile bourgeoise (libérale) jusqu'en 1885, année de création d'une Fédération nationale des sociétés de libres-penseurs, la libre pensée bénéficie d'un recrutement plus diversifié, sans être pour autant un pôle intégrateur au sens strict. Elle perd une bonne part de son influence politique dès avant la première guerre mondiale, lorsque les dirigeants de partis laïques tentent de se dégager de l'anticléricalisme traditionnel, pour ne pas effaroucher les électeurs croyants. Les organes comme le Centre d'action laïque et l'Unie der vrijzinnige verenigingen se cantonnent dans un rôle de relais auprès du pouvoir politique et de promoteurs d'actions communes en nombre restreint. Hormis l'Université libre de Bruxelles et quelques écoles de défense laïque (fin du XIXe – début du XXe siècle), les libres-penseurs n'ont pas de réseau d'enseignement propre.

Il n'y a pas de commune mesure entre la masse des non-croyants et les cercles réduits de militants de la laïcité organisée, composés surtout d'intellectuels. Le courant laïque est profondément divisé entre libéraux, socialistes et communistes sur le terrain socio-économique. Il en résulte qu'il n'a ni relais politique exclusif, ni canal corporatif formé d'organisations spécifiques. Son champ d'action se limite au plus petit commun dénominateur entre ses différentes fractions : enseignement de la morale laïque dans les écoles, réalisation d'émissions pour la radio-télévision, mise en place de structures d'accueil alternatives pour les non-croyants, etc.

La plupart des laïques se répartissent entre les piliers socialiste et libéral. Le « *monde* » *socialiste*, dont il va être question à présent, forme un réseau cohérent d'organisations interreliées[19]. Son noyau n'est pas une institution à vocation philosophique. Les sociétés de libre pensée, la franc-maçonnerie et l'Université libre de Bruxelles sont, certes, des laboratoires d'idées où se meut une bonne part de l'intelligentsia socialiste, mais celle-ci n'y détient pas de position monopolistique, ni nécessairement dominante. Pour la plupart des militants de cette mouvance, le pôle intégrateur du réseau est le parti. Ce dernier n'est pas seulement un vecteur de mobilisation politique, un facteur de cohésion et un marchepied vers le pouvoir. Il est l'instance de référence, porteuse de l'idéologie. Longtemps, il a les attributs d'une sorte de « contre-Église » : des dieux ou, à tout le moins, des prophètes (Émile Vandervelde), des temples (les maisons du peuple), des liturgies (les congrès), des rites (les Pâques rouges), une bible (le quotidien *Le Peuple* ou *Vooruit*), une table de la Loi (la Charte de Quaregnon), des processions (les cortèges du 1er mai)... Toutefois, pour certains militants — en particulier ceux de la tendance renardiste[20] — le pôle de référence est plutôt le syndicat que le parti, jugé trop engoncé dans le système capitaliste.

Comme son équivalent catholique, le pilier socialiste se dote d'une armature associative diversifiée, couvrant de nombreux terrains. Il assure à ses adhérents un espace de vie imprégné d'une pensée et d'une manière d'être spécifique. Le réseau comprend notamment des syndicats, des mutelles, des coopératives, des organisations féminines, des mouvements de jeunesse, des associations culturelles et de loisirs, une banque, une compagnie d'assurances... À la différence du pilier chrétien, il ne s'articule pas en cercles concentriques, mais plutôt en nébuleuse polarisée. Certaines composantes de celle-ci — en particulier les syndicats, dès la fin de l'entre-deux-guerres — tiennent à préserver une autonomie relative.

Le « monde » socialiste est relativement homogène. Il s'appuie sur une idéologie réformiste. Il bénéficie d'un ancrage solide dans le monde du travail. Il n'est cependant pas à l'abri de tensions internes, entre parti et syndicat par exemple, ou encore entre sociaux-démocrates et partisans d'une ligne plus radicale. Il n'empêche qu'en cas de menace extérieure, les diverses tendances parviennent souvent à faire bloc contre l'adversaire.

Des trois piliers existant en Belgique, le « *monde* » *libéral* est le moins ample et le moins cohérent. Pareille situation est due à plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'idéologie libérale, fort individualiste, répugne à l'encadrement des personnes par des organisations centralisées, régies par une discipline collective. Ensuite, le pilier en question recrute une bonne part de ses effectifs dans les milieux d'indépendants et de professions libérales, généralement attachés au « chacun pour soi ». Enfin, les libéraux se méfient plutôt de la puissance publique, dont les empiétements sont perçus comme autant de menaces pour l'initiative privée : à leurs yeux — sauf, il est vrai, pendant la guerre scolaire de 1879-1884 — il s'agit moins d'occuper l'appareil d'État que d'en contenir l'influence.

Le pilier libéral n'a pas la cohésion que donne une foi religieuse, ni la discipline qu'exige une doctrine fondée sur le changement social. Comparativement à ses équivalents catholique et socialiste, il est nettement moins développé. Les liens que les organisations sociales (syndicats, mutuelles) entretiennent avec le parti sont plus diffus, parfois conflictuels. En fin de compte, les libéraux sont

---

[19] Cependant, l'Action commune socialiste, qui rassemble le parti, les syndicats, les mutuelles, les coopératives, les assurances... n'est constituée qu'en 1949. Après avoir joué un rôle non négligeable durant la question royale, elle n'a plus, par la suite, que des activités sporadiques.

[20] Sur André Renard, syndicaliste radical et militant fédéraliste wallon, voir *infra*, chapitre VIII.

réticents envers la pilarisation, à laquelle ils contribuent cependant pour ne pas laisser tout l'espace social à leurs concurrents. Les plus conséquents en espèrent, à terme, le démantèlement.

6. LA DÉMOCRATIE DE PACIFICATION

La pilarisation rend les conflits visibles. Elle repose, en outre, sur la compétition entre les différents « mondes » et sur la concurrence entre les partis qui les chapeautent. Pourtant, la segmentation institutionnalisée par familles idéologiques concourt à la pacification du système, sous la forme de compromis ou de « pactes ». Les accords de ce style ont une telle importance que notre régime est souvent qualifié de « démocratie de pacification »[21].

Comment de tels accommodements se concluent-ils ? Les organisations constitutives des piliers canalisent les revendications de leurs membres. Elles les expriment tout en les disciplinant. Dans une série de matières, elles ont recours à leur canal électoral — le parti — pour résoudre le problème posé. En pareil cas, les leaders des partis sont mandatés par les « mondes », comme porte-parole légitimes, pour négocier un compromis : partage des influences et des ressources, accord par concessions réciproques, globalisation des dossiers conflictuels en vue d'un package deal, gel des rapports de force existants par un report des échéances... Les compromis dégagés entre élites sont soumis aux composantes des piliers, qui les font accepter par leur base.

À force de se répéter dans un domaine déterminé, les accords partiels finissent par déboucher sur un système plus ou moins institutionnalisé. Il en est ainsi en matière de relations entre l'Église et l'État. Les deux pôles sont relativement séparés, autonomes dans leur sphère. Cependant, comme on l'a signalé précédemment, des services collectifs à contenu idéologique sont largement soustraits au champ d'action des pouvoirs publics, pour être pris en charge par des organisations de pilier, moyennent agréation étatique et octroi de subventions. Dans le domaine particulièrement délicat de l'enseignement, la technique de pacification — utilisée notamment en 1937, puis pour la conclusion du Pacte scolaire de 1958 et sa révision de 1973 — consiste à soustraire la recherche d'un compromis aux attitudes tranchées du jeu parlementaire, à la mobilisation de l'opinion publique et à l'action des groupes de pression. Négociée dans une commission ad hoc, la solution du problème est élaborée, pour une durée déterminée, par les élites des grands partis, dont l'autorité garantit le ralliement des composantes de leur pilier.

Le clivage possédants-travailleurs donne, lui aussi, naissance à des mécanismes institutionnels, mis en place par étapes, qui permettent le règlement des conflits entre le capital et le travail. Connu sous le nom d'économie de concertation, un tel système — dont l'architecture se complète et se précise au lendemain de la seconde guerre mondiale — repose sur la négociation collective des conditions de travail aux différents échelons de la vie économique : l'entreprise, les secteurs (avec conclusion de conventions collectives en commissions paritaires), le pays (avec négociation d'accords interprofessionnels et, parfois, tenue d'une conférence nationale du travail). Représentants des grandes entreprises, des classes moyennes et des travailleurs deviennent ainsi des « partenaires sociaux »[22]. Les parties sont représentées dans des organes de consultation et de contrôle (Conseil central de l'Économie, Conseil national du Travail, Conseil de régence de la Banque nationale...). Elles sont associées à la gestion de différentes branches de la sécurité sociale, largement financée par les cotisations des

---

[21] Ou encore de « démocratie consociative » (« consociational democracy », en anglais).

[22] Cette expression fleure trop la collaboration de classes aux yeux de syndicalistes socialistes, qui lui préfèrent la dénomination d'« interlocuteurs sociaux ».

employeurs et des travailleurs. En cas de conflit, elles reconnaissent généralement aux pouvoirs publics un rôle de médiateur ou d'arbitre.

Dans le système belge, plus les antagonismes s'inscrivent au sein d'un clivage institutionnalisé, plus ils ont de chances d'être gérés pacifiquement et résolus par la négociation. À l'inverse, les conflits dérivés d'un clivage non institutionnalisé — les oppositions communautaires, par exemple — sont plus difficiles à canaliser et à solutionner. Les dirigeants des partis, qui recherchent un compromis à leur sujet, ne peuvent toujours se prévaloir du statut de mandataires légitimes d'un pilier, pour faire accepter les accords négociés. Ces derniers peuvent même être contestés par un front du refus, réunissant les oppositions par-delà les barrières idéologiques ou les frontières entre les « mondes ». N'est-ce pas le destin qu'ont connu les accords d'Egmont (1977)[23], dénoncés par les organisations culturelles flamandes, toutes tendances confondues, qui désavouent les élites politiques du Nord du pays ?

S'il présente d'indéniables avantages – une régulation pacifique des conflits, une association des groupes intermédiaires idéologiques et sociaux à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques, une protection effective des minorités organisées, un foisonnement du secteur associatif – un tel système risque aussi de connaître des dérives, en particulier le « lotissement » de l'État et de la société par les piliers, sous l'égide des partis. Le phénomène a maintes fois été diagnostiqué dans la fonction publique, les parastataux et la magistrature : comme de tels domaines sont divisés en « lots », l'accès et les promotions s'y opèrent largement par l'intermédiaire des partis qui contrôlent ces « lots ». Entre les années 1950 et la fin des années 1980 surtout, une bonne part du recrutement et de l'avancement des agents au niveau supérieur dépend ainsi du patronage politique. Souvent même, la répartition des zones d'influence est institutionnalisée dans une commission formée d'apparatchiks, avec le nombre de sièges détenus au parlement pour principal critère de partage des postes. Quant aux « sans famille », ils risquent d'être marginalisés.

Le patronage politique a le clientélisme pour corollaire : les bénéficiaires des nominations et des promotions doivent faire acte d'allégeance à leur pilier et à leur parti ; par la suite, il leur faut aussi « renvoyer l'ascenseur » en accordant un traitement privilégié à certains dossiers, au détriment des autres. Comme la compétence des serviteurs de l'État est insuffisamment valorisée, la qualité et la célérité du travail effectué s'en ressentent. On peut même assister à des « dysfonctionnements » très graves, comme ceux constatés entre 1996 et 1998 dans le cadre de l'affaire Dutroux. Il en résulte alors une méfiance des citoyens à l'égard des institutions, en tout cas une atteinte à la crédibilité de l'État.

La démocratie de pacification est aussi fort coûteuse. Certes, à l'aide de compromis parfois compliqués, les élites dirigeantes des piliers parviennent à surmonter des blocages paralysants ou nuisibles au bien commun. Il n'empêche qu'ils le font généralement avec le souci d'avantager au maximum les organisations de leur réseau. Dès lors, les accords ainsi négociés contribuent à l'augmentation des dépenses de l'État et, par le fait même, au gonflement d'une énorme dette publique.

7. L'EFFRITEMENT DES PILIERS

À l'issue de la lutte scolaire de 1950-1958, les piliers et les familles politiques comprennent que les affrontements idéologiques, bloc contre bloc, ne mènent qu'à des victoires éphémères, remises en question dès que la majorité parlementaire change de camp. Ils optent dès lors pour un renforcement du statu quo institutionnalisé, avec partage systématique des influences, des nominations et des crédits

---

[23] À leur propos, voir *infra*, chapitre VIII.

entre les forces en présence. La pacification des rapports entre cléricaux et anticléricaux prend la forme de pactes incluant des clefs de répartition explicites ou implicites : ainsi le pacte scolaire de 1958, révisé en 1973 et constitutionnalisé en 1988, ou encore le pacte culturel de 1973. Le clivage entre l'Église et l'État est moins prégnant, même s'il connaît quelques résurgences en matière éthique. Par contre, dès les années soixante, le clivage socio-économique et le clivage communautaire gagnent en importance.

En pareil contexte, les piliers connaissent une évolution paradoxale : ils sont à la fois confortés et menacés par les implications de la pacification. C'est pourquoi ils commencent à s'effriter, sans pour autant s'effondrer. Leur situation reflète la complexité croissante de la vie publique belge, où se développent simultanément des tendances à la segmentation et au décloisonnement. Pour serrer la réalité de plus près, examinons à titre d'exemple le destin du pilier catholique.

À certains égards, au moins jusqu'au début des années 1970, le « zuil » des organisations chrétiennes se consolide. Les compromis passés entre familles idéologiques, dans l'enseignement et dans divers secteurs du « Welfare state », permettent le développement des écoles confessionnelles, ainsi que l'expansion des mouvements sociaux et culturels de l'orbite catholique. Le pilier chrétien contrôle ainsi une bonne part de l'espace public. Il accapare nombre de mandats, mais aussi d'importants moyens financiers, grâce auxquels ses composantes se modernisent et se professionnalisent. Comme les ressources sont généralement réparties au prorata des services prestés, l'accroissement des effectifs est une donnée cruciale : maintes organisations catholiques s'efforcent d'augmenter le nombre de leurs membres, sans se montrer trop regardantes quant à l'orthodoxie et à l'orthopraxie des affiliés.

Petit à petit, cependant, le pilier catholique se lézarde. Dans le « monde » chrétien comme dans le reste de la société, les sentiments d'appartenance fondés sur les idéologies commencent à se diluer. La pratique religieuse et l'adhésion aux normes ecclésiales diminuent progressivement, tout d'abord à la base du réseau, puis chez ses cadres.

Avec le concile Vatican II, l'Église est amenée à reconnaître l'autonomie du temporel. Sa hiérarchie se retire du centre de la constellation, pour se replier dans les sphères religieuse et éthique. Elle cède la place au PSC-CVP, qui devient le pôle intégrateur du réseau, au titre de garant de l'entente entre les « standen ». L'épiscopat peut d'autant moins jouer un rôle de promoteur de l'unité catholique que ses propres positions sont parfois contestées, notamment en 1966, lors de l'affaire de Louvain[24], ou en matière de morale sexuelle.

La crise des vocations sacerdotales et religieuses s'accentue. Elle débouche sur une compression des cadres ecclésiastiques, avec laïcisation graduelle du personnel enseignant et soignant de nombreuses institutions. La liberté d'action plus grande dont les laïcs bénéficient entraîne une redéfinition de la mission confiée aux aumôniers : il ne s'agit plus, comme précédemment, de « construire et endiguer », mais d'assurer simplement l'animation spirituelle.

La plupart des œuvres qui prenaient en charge le prosélytisme catholique sont confrontées à des problèmes de recrutement. Tel n'est pourtant pas le cas de l'école. Cependant, le choix d'un établissement d'instruction par les familles est de moins en moins dicté par une appartenance idéologique : les considérations socio-culturelles et la qualité de la formation dispensée y jouent un rôle déterminant. De plus, pour de nombreux enseignants actifs dans le pilier chrétien, le rapport à la foi devient problématique, parfois même inexistant. Un pluralisme de fait s'installe dans les classes.

---

[24] Voir *infra*, chapitre VIII

Les autres cercles concentriques de la constellation sont, eux aussi, affectés par la sécularisation de la société. Les mouvements apostoliques de laïcs se muent en organisations socio-culturelles, accessibles aux incroyants et aux membres d'autres confessions religieuses, en particulier l'Islam. Les organisations économiques et professionnelles ne s'activent plus dans la pastorale indirecte : d'une part, les convictions religieuses et philosophiques des affiliés relèvent de la sphère privée ; d'autre part, le message évangélique n'inspire plus guère le programme, ni l'action concrète de tels mouvements.

Considéré dans sa globalité, le pilier chrétien connaît, en fait, une double évolution. Au plan idéologique, il passe d'un catholicisme d'Église, fondé sur une forte implication personnelle en matière de foi et de rites, à ce que les sociologues ont appelé une « chrétienté socio-culturelle ». Cette dernière repose sur des valeurs personnalistes (la solidarité, la responsabilité, l'attention portée à chaque être humain...), d'autant plus floues qu'elles ne doivent pas rebuter les moins convaincus. Au plan organisationnel, les liens entre les différentes composantes du pilier se distendent, chaque rouage se concentrant davantage sur son champ d'action spécifique. Divers phénomènes expliquent cette dynamique centrifuge : la spécialisation des tâches, la professionnalisation des cadres, la propagation d'une logique économique, visant à la préservation et à l'accroissement des parts de marché...

Le canal électoral du pilier catholique — le PSC-CVP — ne demeure pas indemne. Il est affaibli par la « splitsing » entre sociaux chrétiens francophones et flamands (1968), ainsi que par la scission partielle du Mouvement Ouvrier Chrétien, dont l'aile francophone opte pour le pluralisme politique (1972). Il recule au fil des scrutins : de plus en plus nombreux sont les adhérents d'organisations chrétiennes à dissocier ces affiliations de leur vote. La volatilité électorale est manifeste chez les jeunes, plus réceptifs aux nouveaux problèmes de société, face auxquels le PSC et le CVP ont peine à se positionner clairement.

L'asymétrie communautaire provoque un éloignement croissant entre catholiques, de part et d'autre de la frontière linguistique. En matière éthique, dans le domaine politique et même au plan socio-économique, francophones et néerlandophones ne sont plus vraiment sur la même longueur d'onde. En Wallonie et à Bruxelles, le pilier chrétien a toujours été minoritaire, moins solidement ancré dans la réalité socio-culturelle, plus dépendant du rôle joué par le clergé. Il se fissure davantage qu'en Flandre, d'autant que le PSC ne fonctionne plus vraiment comme un canal électoral, pour évoluer « en électron libre » selon la formule de P. Pasture. Au Nord du pays, par contre, le pilier chrétien garde davantage de consistance. Il est cependant menacé par le recul électoral de sa coupole politique, le CVP, et par la spécialisation de ses composantes, enclines à faire cavalier seul.

Mutadis, mutandis, les autres « mondes » qui quadrillaient la société belge connaissent des changements similaires. Bien plus, les initiatives visant à dépasser les cloisonnements philosophiques et religieux se multiplient. Certaines d'entre elles sont lancées au nom de convergences socio-économiques : ainsi, dans les années soixante, le front commun syndical, le front vert (des agriculteurs), le rapprochement entre classes moyennes chrétiennes et libérales, les tentatives de regroupement des progressistes et des conservateurs de toutes obédiences en deux alliances rivales, l'élargissement du Parti libéral — devenu Parti de la liberté et du progrès — à certains catholiques (1961). D'autres regroupements se fondent sur des solidarités communautaires ou régionales : ainsi naissent, au Nord comme au Sud du pays, des partis pluralistes comme la Volksunie (1954), le Front démocratique des Bruxellois francophones (FDF, 1964), le Rassemblement wallon (1968) ou le Vlaams Blok (1977)[25].

---

[25] Sur la percée de l'extrême droite, mais aussi sur celle des écologistes, voir la section suivante.

La lisibilité du système belge se brouille davantage encore dans les années 1980 et 1990. Les sentiments d'appartenance idéologique continuent à s'estomper. On voit apparaître des « citoyens-zappeurs » qui, selon les circonstances ou les besoins, choisissent leurs organisations à la carte, sur base du rapport qualité/prix, en voyageant sans états d'âme d'un pilier à l'autre. Une part croissante de la population ne se situe plus en référence à un « monde ». La Belgique est plurielle, éclatée en sous-ensembles multiples et non globalisants, eux-mêmes séparés par des lignes de partage mouvantes [26]. E. Lentzen et X. Mabille constatent : « La détermination de la part de ce qui est cloisonné et décloisonné est difficile ». S. Hellemans renchérit : « La société segmentée s'ouvre, pour devenir une société hétérogène et complexe ».

Il s'ensuit que la pilarisation, comme réalité socio-politique, est de plus en plus contestée. Les piliers ont perdu une partie de leur légitimité interne : même leurs dirigeants s'interrogent sur ce qui en constitue aujourd'hui l'identité et la spécificité. Les « mondes » ont également vu leur légitimité externe s'effondrer, tant chez certains analystes que dans divers milieux politiques et auprès de larges couches de l'opinion publique. Des analystes, tel L. Huyse, contestent les fondements idéologiques qui justifieraient l'existence de réseaux d'organisations distincts. À leurs yeux, les piliers sont devenus des « trusts politiques », infiniment plus soucieux de préserver leur position de pouvoir que de promouvoir un idéal collectif. Des forces politiques — surtout les libéraux flamands du VLD, la Volksunie et les écologistes — préconisent l'« ontzuiling », c'est-à-dire la dépilarisation par démantèlement des « mondes » : ces derniers seraient des féodalités boulimiques, des oligarchies exerçant une influence disproportionnée sur le processus de décision, au mépris des véritables intérêts des citoyens et des droits de la puissance publique, ou encore des forces conservatrices bloquant la société, structurée à partir d'enjeux périmés. De larges couches de la population sont, elles aussi, sensibilisées aux inconvénients du pluralisme segmenté : coût élevé des compromis négociés entre familles idéologiques, politisation des services publics, inefficacité de l'appareil d'État, clientélisme, mise hors-jeu des citoyens qui refusent de s'insérer dans le système... Si la pilarisation est critiquée, parfois en termes simplistes ou excessifs, elle n'a pas complètement disparu pour autant.

8. VERS DE NOUVEAUX CLIVAGES ?

La grille d'analyse classique du système belge, fondée sur l'existence de trois grands clivages et de trois piliers, ne permet pas d'expliquer toutes les évolutions enregistrées au cours des dernières décennies : c'est le cas, en particulier, de la percée de l'extrême droite (Vlaams Blok, Front national) et de la progression des écologistes (Ecolo, Agalev), depuis la fin des années 1970 ou le début de la décennie suivante. En s'inspirant de travaux menés à l'étranger sur des phénomènes similaires, les politologues belges ont cherché à comprendre de telles modifications dans le système des partis. C'est ainsi qu'ils ont découvert l'émergence, à tout le moins probable, d'un ou de deux nouveaux clivages.

Pour atteindre ce résultat, il importe avant tout d'écarter une explication simpliste, selon laquelle les succès de l'extrême droite et des Verts seraient dus exclusivement à la capitalisation des votes protestataires. Sans doute observe-t-on en Belgique, surtout depuis 1991, une certaine « fêlure » entre le monde politique et une partie de l'opinion publique[27]. Celle-ci exprime des sentiments négatifs (dégoût, ennui) à l'égard de la vie de la Cité. Elle stigmatise des pratiques qualifiées de « politiciennes »

---

[26] Selon le sexe, l'âge, la nationalité, l'insertion ou l'exclusion dans les circuits de la production, etc.

[27] « Fêlure » abusivement qualifiée de « fossé entre la classe politique et le citoyen », comme si l'intelligibilité du phénomène était assurée par sa simplification outrancière.

(financement occulte des partis, passe-droits, corruption...). Or ce mécontentement ne s'exprime pas seulement par le rejet des partis traditionnels et par le vote pour des formations alternatives. Il se manifeste aussi sous d'autres formes, comme l'abstention, le vote blanc, le vote nul, les suffrages portés sur des « listes de la dérision ». Bien plus, les percées électorales de l'extrême droite et des écologistes ne sont pas dues uniquement à des votes de protestation, émanant d'un électorat instable et volatil. Elles s'expliquent aussi par l'adhésion durable de certains électeurs au programme de ces formations, adhésion révélant l'apparition de nouvelles sensibilités.

L'hypothèse émise par des politologues et par des sociologues, puis testée par leurs soins, s'articule comme suit :

- des changements socio-économiques et culturels accompagnent l'entrée dans la société postindustrielle ;
- ils affectent toute la population, mais particulièrement certains milieux réceptifs, au sein desquels ils provoquent des réorientations dans les systèmes de valeurs ;
- dans une partie de l'opinion, ces réorientations ont trois effets : perte d'influence de clivages anciens, mutation d'autres clivages préexistants, émergence d'un quatrième, voire d'un cinquième clivage.

Tels sont les axes que nous examinerons successivement en clôturant ce chapitre.

La transition entre l'ère industrielle et l'époque postindustrielle, dès les années 1960 et 1970, voit s'affirmer des tendances économiques et sociales amorcées précédemment : augmentation du pouvoir d'achat, formation d'une grande classe moyenne, tertiairisation, démocratisation et massification du système éducatif. De tels phénomènes accentuent la sécularisation. Comme on l'a vu, des citoyens commencent à se détacher des piliers à base idéologique pour privilégier, dans une démarche de consommateurs, la qualité des services rendus : chez eux, les adhésions en cascade font place aux affiliations multiples, à la carte, parfois instables. Les mêmes flux socio-économiques rendent les antagonismes de classe moins aigus : pour certains Belges, la répartition du pouvoir économique et la redistribution de la richesse produite cessent d'être des enjeux majeurs. Le double vide qui se crée ainsi laisse place à l'apparition de sensibilités nouvelles, focalisées sur l'épanouissement personnel, la liberté, la qualité de la vie. Tel est le processus qui semble avoir donné naissance à la première génération d'écologistes.

Une deuxième génération paraît se constituer sous l'influence de la crise et des politiques restrictives menées en matière de finances publiques, à partir de 1981. Il y a surabondance de personnel qualifié sur le marché du travail. Des personnes instruites doivent, par conséquent, se contenter d'un emploi à statut et à rémunération médiocres dans le secteur non-marchand. Dans les domaines de la santé, de la culture et de l'enseignement, les restrictions budgétaires débouchent sur des problèmes d'équipement et sur une détérioration des conditions de travail. Le mécontentement qui s'ensuit amène un certain nombre de citoyens à prendre leurs distances à l'égard des piliers, qui les défendent plutôt mal, et de leurs coupoles politiques.

La crise entraîne aussi un développement de la paupérisation absolue (exclusion sociale) et de la paupérisation relative (précarisation socio-professionnelle). La dualisation de la société se manifeste à trois niveaux. Au plan socio-économique, la diminution des revenus des moins nantis contraste avec l'enrichissement des détenteurs de biens patrimoniaux. Spatialement, il y a concentration des pauvres et des exclus dans les quartiers délabrés, alors que les plus favorisés se rassemblent sur d'autres portions du territoire. Dans le domaine culturel, les niveaux de consommation[28] se différencient davantage selon les

---

[28] En matière de théâtre, par exemple.

milieux. Il en résulte une montée de sentiments d'isolement, d'impuissance et d'insécurité dans certaines couches de la population. Les plus touchés sont les « sous-statuts », frappés par la dérégulation du marché du travail ou cantonnés dans les emplois temporaires créés par les pouvoirs publics, les travailleurs âgés, plus exposés lors des restructurations des entreprises, les moins qualifiés, soumis à une rude concurrence à l'embauche et proportionnellement plus atteints par les compressions de revenus, les chômeurs, dont les allocations diminuent ou risquent d'être retirées. Souvent, l'angoisse vécue par ces différentes strates des milieux populaires rompt les dernières amarres qui les reliaient à l'un ou l'autre pilier. Elle pousse un certain nombre de personnes à apporter leur suffrage à l'extrême droite, dont le succès est, en quelque sorte, le produit d'un « vote de la peur ».

Dans la partie francophone surtout, l'insatisfaction de milieux indépendants pourrait jouer dans le même sens. Elle est due aux ponctions fiscales, ressenties comme excessives, à la concurrence déloyale, permise par le recours à une main-d'œuvre clandestine ou au travail au noir, au développement de la grande distribution, dont la stratégie commerciale est parfois fort agressive.

On ne peut non plus sous-estimer l'impact des changements culturels. Le déclin des grandes idéologies et la montée de l'individualisme modifient le rapport de certains citoyens à l'engagement politique. À l'affiliation durable à un pilier et à un parti, ces personnes préfèrent des mobilisations temporaires, parfois successives, sur des enjeux ponctuels : environnement, emploi, paix, Tiers-Monde, féminisme, actions humanitaires, droits de l'Homme... Les intéressés entrent dans la nébuleuse de ce qu'A. Touraine a appelé « les nouveaux mouvements sociaux ». De la sorte, ils se positionnent en dehors des anciens clivages, voire en réaction contre eux. Mesurant les limites des résultats obtenus, faute d'une lutte permanente et structurée, d'aucuns se sentent attirés par une nouvelle approche globalisante : celle que promeuvent les écologistes.

Dans d'autres franges de l'opinion se développent des réflexes racistes ou xénophobes. Ces derniers ne se polarisent pas sur tous les étrangers, mais principalement sur une minorité constituée de Maghrébins et de Turcs, stigmatisée comme « islamique ». À l'origine de telles attitudes de rejet, on trouve, sans doute, des anxiétés socio-économiques (concurrence sur le marché du travail, restrictions en matière de sécurité sociale...), générant le stéréotype de l'immigré profiteur, volant le pain des Belges. D'autres facteurs y contribuent également : ainsi les chocs culturels — différence de vêtements, de mode de vie, de statut de la femme — qui alimentent l'impression d'une impossible conciliation entre deux manières d'être, les divergences religieuses, qui incitent à surestimer « la menace fondamentaliste musulmane », l'exacerbation du nationalisme politique flamand, qui met l'accent sur une identité ethnique fondée sur la race et sur le sang. Il y a là une sorte de fond de commerce que peut exploiter l'extrême droite.

Celle-ci joue sur d'autres peurs, souvent irrationnelles : ainsi le sentiment d'insécurité, qui parfois se développe dans des zones où la criminalité régresse. Les angoisses collectives sont particulièrement ressenties par des citoyens de faible niveau culturel, de position sociale médiocre, dont la sociabilité est limitée et dont l'existence se déroule dans un cadre stressant (banlieues anonymes, centres urbains dégradés).

Les changements socio-économiques et culturels évoqués ci-dessous touchent divers milieux. Les plus exposés et les plus réceptifs seraient cependant

- la population urbaine, surtout celle qui vit ou travaille dans de grandes agglomérations ;
- les non-catholiques, dont le pilier d'origine — socialiste ou libéral — exerçait un contrôle social moindre sur ses membres ;

- les jeunes, qui ressentent le plus durement les difficultés d'insertion dans le monde du travail ;
- les personnes soit fort peu instruites, soit assez ou très instruites, mais mal à l'aise dans la société.

Les changements dont il s'agit provoquent, dans certaines franges de la population, une réorientation du système de valeurs. Dans ces milieux apparaissent deux groupes distincts, qui se positionnent aux antipodes l'un par rapport à l'autre : le premier met l'accent sur des valeurs post-matérialistes (qualité de la vie, liberté personnelle, solidarité, participation), alors que le second prône des valeurs matérialistes (travail, famille, patrie, ordre, sécurité).

Chez ces citoyens, le clivage Église-État ne détermine nullement les attitudes politiques et les préférences électorales. Le clivage conservateurs-progressistes change de contenu pour prendre la forme de l'alternative ordre, répression/liberté, tolérance. Le clivage communautaire fissure le groupe des partisans des valeurs matérialistes : en Flandre, ce dernier est ouvertement séparatiste, alors que dans la partie francophone du pays, la plupart s'inscrivent dans la mouvance « belgicaine » ou se revendiquent d'une (vague) nationalité européenne. En réalité, les deux camps s'opposent selon une double ligne de fracture dont la grille d'analyse classique ne rend nul compte : productivistes (partisans de la croissance et de l'emploi à tout prix) / non-productivistes (défenseurs de l'environnement), et xénophobes/partisans d'une société multiculturelle (ou particularistes/universalites). Selon que les politologues voient ces deux lignes de fracture se superposer ou non, ils évoquent l'existence d'un quatrième clivage ou l'émergence d'un quatrième et d'un cinquième clivage. Force est de constater, en tout cas, que ces nouvelles sensibilités déterminent en grande partie les choix électoraux en faveur de l'extrême droite et des partis écologistes : ainsi, en Flandre, plus de la moitié des électeurs du Vlaams Blok et d'Agalev expliquent leur vote par référence à une seule problématique, respectivement celle de l'immigration et celle de l'environnement.

Une question doit encore être posée : n'est-il pas prématuré de parler de quatrième ou de cinquième clivage ? Ce dernier terme s'applique, avons-nous dit, aux tensions *structurelles, récurrentes, produites par l'histoire*, qui traversent les sociétés. En l'occurrence, les caractères que nous venons de rappeler ne sont pas encore suffisamment établis. Il appartiendra aux historiens du futur de trancher. En outre, la crise de l'État qu'a révélé l'affaire Dutroux (1996) ne semble pas s'inscrire dans une problématique susceptible d'être interprétée en termes de clivages. Son enjeu — le fonctionnement même de la démocratie — pourrait annoncer le passage à une nouvelle phase de notre histoire politique, dont l'analyse requerrait l'élaboration d'un autre cadre conceptuel.

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

Aux ouvrages signalés dans la bibliographie générale, il convient d'ajouter les publications suivantes*

1. Clivages et piliers : problématique générale

S. dir. J. BILLIET, *Tussen bescherming en verovering. Sociologen en historici over zuilvorming*, Louvain, 1988 (Kadoc-Studies, 6).

P.-H. CLAEYS, « Le système des piliers », dans s. dir. P. DELWIT et J.-M. DE WAELE, *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, 1996, pp. 257-262.

---

* Sur le clivage communautaire, voir la bibliographie du chapitre VIII.

H. DUMONT, « La pilarisation dans la société multiculturelle belge », dans *La Revue Nouvelle*, t. CIX, 1999, 3, pp. 46-75.

A.-P. FROGNIER, « Partis et clivages en Belgique : l'héritage de S.-M. Lipset et S. Rokkan », *ibid.*, pp. 249-255.

E. GERARD, « Partijen en zuilorganisaties : een mengeling van oud en nieuw », dans s.dir. L.HUYSE et K. HOFLACK, *De democratie heruitgevonden. Oud en nieuw in politiek 1944-1950*, Louvain, 1995, pp. 169-188.

S. HELLEMANS, *Strijd om de moderniteit. Sociale bewegingen en verzuiling in Europa sinds 1900*, Louvain, 1990 (Kadoc-Studies, 10).

L. HUYSE, *Conflict en conflictbeheersing in de Belgische politiek*, Bruxelles, 1983.

L. HUYSE, *De gewapende vrede. Politiek in België na 1945*, Louvain, 1986.

L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek. Een sociologische studie*, Anvers-Utrecht, 1970.

S.-M. LIPSET et S. ROKKAN, *Party Systems and Voters Alignments*, New-York, 1967.

V. LORWIN, *Conflits et compromis dans la politique belge*, Bruxelles, 1966 (Courrier hebdomadaire du CRISP, 323).

P. PASTURE, *Kerk, politiek en sociale actie. De unieke positie van de christelijke arbeidersbeweging in België 1944-1973*, Louvain-Apeldoorn, 1992.

H. RIGHART, *De katholieke zuil in Europa. Het ontstaan van verzuiling onder katholieken in Oostenrijk, Zwitserland, België en Nederland*, Amsterdam, 1986.

A. VAN DEN BRANDE, « Elements for a Sociological Analysis of the Impact of the Main Conflicts on Belgian Political Life », dans *Res Publica*, t. IX, 1967, pp. 437-470.

Verzuiling-Pilarisation (n° spécial de la *Revue Belge d'Histoire Contemporaine*, t. XIII, 1982, 1), Gand, 1982.

P. WYNANTS, « École et clivages aux XIXe et XXe siècles », dans s.dir. D. GROOTAERS, *Histoire de l'enseignement en Belgique*, Bruxelles, 1998, pp....

2. Le clivage Église-État

R. AUBERT, *150 ans de vie des Églises*, Bruxelles, 1980.

R. AUBERT, « Église et société civile en Belgique au XXe siècle », dans *La foi et le temps*, t. XVI, 1986, pp. 305-330.

R. AUBERT, « L'Église et l'État en Belgique au XIXe siècle », dans *Res Publica*, t. X, 1968, n° spécial, pp. 9-31.

R. AUBERT, « L'Église catholique et la vie politique en Belgique depuis la seconde guerre mondiale », dans *Res Publica*, t. XV, 1973, pp. 183-203.

J. BARTIER, *Laïcité et franc-maçonnerie* (Études rassemblées et publiées part G. CAMBIER), Bruxelles, 1981.

M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, *L'Église et l'État au XXe siècle*, Bruxelles, 1971 (Courrier hebdomadaire du CRISP, 542-543).

S. dir. F. DEMEYERE et Ch. PIJPEN, *Over vrijzinnigheid gesproken. Verleden, heden, toekomst*, Bruxelles, 1998.

G. DEPREZ, « La guerre scolaire et sa pacification », dans *Recherches Sociologiques*, t. I, 1970, pp. 170-202 et t. II, pp. 61-91.

S. dir. H. HASQUIN, *Histoire de la laïcité, principalement en Belgique et en France*, 2e éd., Bruxelles, 1981.

S. dir. H. HASQUIN, *Visages de la franc-maçonnerie belge du XVIIIe au XXe siècle*, Bruxelles, 1983 (Laïcité, série Recherches, 4).

M. HOOGHE, « De liberalisering van abortus als strijdpunt in de Belgische politiek 1971-1990 », dans *Res Publica*, t. XXXII, 1990, pp. 489-509.

S. dir. J. MARX, *Aspects de l'anticléricalisme du moyen âge à nos jours* (...), Bruxelles, 1988 (Problèmes d'histoire du christianisme, 18).

A. SIMON, « L'Église comme groupe de pression », dans *Gouvernants et gouvernés*, Bruxelles, 1965, pp. 521-548 (Recueils de la Société Jean Bodin, 26).

A. SIMON, « L'influence de l'Église sur la vie politique dans l'entre-deux-guerres », dans *Res Publica*, t. IV, 1962, pp. 387-396.

J. TYSSENS, *Guerre et paix scolaires 1950-1958*, Bruxelles, 1997 (Pol.-His., 21).

J. TYSSENS, *Strijdpunt of pasmunt ? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie 1918-1940*, Bruxelles, 1993.

J. TYSSENS, « Laïcité et pilarisation dans le système politique belge pendant l'entre-deux-guerres », dans s. dir. A. MIROIR, *Laïcité et classes sociales, 1789-1945. En hommage à John Bartier*, Bruxelles, 1992, pp. 219-234.

J. TYSSENS, « L'organisation de la laïcité en Belgique », dans s. dir. A. DIERKENS, *Pluralisme religieux et laïcités dans l'Union européenne*, Bruxelles, 1994, pp. 56-69 (Problèmes d'histoire des religions, 5).

J. TYSSENS et E. WITTE, *De vrijzinnige traditie in België. Van getolereerde tegencultuur tot erkende levensbeschouwing*, Bruxelles, 1996.

E. WITTE, « Twintig jaar politiek strijd rond de abortuswetgeving in België (1970-1990) », dans *Res Publica*, t. XXXII, 1990, pp. 427-487.

E. WITTE et a., *200 ans de libre pensée en Belgique*, Bruxelles, 1989.

3. Le clivage possédants-travailleurs

R. BRION et a., *1895-1995. 100 ans pour l'entreprise. Fédération des Entreprises de Belgique*, Bruxelles, 1995.

B.-S. CHLEPNER, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, 4e éd., Bruxelles, 1972.

P.-H. CLAEYS, *Groupes de pression en Belgique. Les groupes intermédiaires socio-économiques. Contribution à l'analyse comparative*, Bruxelles, 1973.

S.dir. G.-L. DE BRABANDER et a., *L'industrie en Belgique. Deux siècles d'évolution 1780-1980*, Bruxelles, 1981.

S. dir. E. GERARD et P. WYNANTS, *Histoire du mouvement ouvrier chrétien en Belgique*, Louvain, 1994, 2 vol. (Kadoc-Studies, 16).

G. KURGAN-VAN HENTENRYK, S. JAUMAIN et V. MONTENS, *Dictionnaire des patrons en Belgique. Les hommes. Les entrepreneurs. Les réseaux*, Bruxelles, 1996.

P. LEBRUN et a. *Essai sur la révolution industrielle en Belgique 1770-1847*, 2e éd., Bruxelles, 1981 (Histoire quantitative et développement de la Belgique aux XIXe et XXe siècles, II-1).

S. dir. J.-J. MESSIAEN et L. PEIREN, *Un siècle de solidarité 1898-1998. Histoire du syndicat socialiste*, Gand, 1998.

J. NEUVILLE, *L'évolution des relations industrielles*, t. I, *L'avènement du système des relations « collectives »*, Bruxelles, 1976 (Histoire du mouvement ouvrier en Belgique, 5).

L. VAN MOLLE, *Chacun pour tous. Le Boerenbond belge 1890-1990*, Louvain, 1990 (Kadoc-Studies, 9).

G. VANTHEMSCHE, *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*, Bruxelles, 1994 (Pol-His., 15).

4. L'affaiblissement des piliers

J. BILLIET, *Secularisering en verzuiling in het onderwijs. Een sociologisch onderzoek naar de vrije schoolkeuze als legitimatieschema en als sociaal proces*, Louvain, 1977.

J. BILLIET et K. DOBBELAERE, « Vers une désinstitutionnalisation du pilier chrétien ? », dans s. dir. L. VOYÉ et a. *La Belgique et ses dieux. Églises, mouvements religieux et laïques*, Louvain-la-Neuve, 1985, pp. 119-152.

K. DOBBELAERE et J. BILLIET, « Les changements internes au pilier catholique en Flandre : d'un catholicisme d'Église à une chrétienté socio-culturelle », dans *Recherches Sociologiques*, t. XIII, 1983, pp. 141-184.

S. GOVAERT, *Le débat sur le verzuiling en Flandre*, Bruxelles, 1991 (Courrier hebdomadaire du CRISP, 1329).

L. HUYSE, *De verzuiling voorbij*, Louvain, 1987.

P. PASTURE, « Entre Église et citoyen : le PSC-CVP et sa base organisée », dans s.dir. W. DEWACHTER et a., *Un parti dans l'histoire 1945-1995. 50 ans d'action du Parti Social Chrétien*, Louvain-la-Neuve, 1996, pp. 265-295.

L. VOYÉ, « Situation des catholiques en Belgique. De l'adhésion ecclésiale au catholicisme socio-culturel en Wallonie », dans *Religion et politique. Actes de la 15e Conférence internationale de sociologie religieuse*, Lille, 1979, pp. 293-331.

L. VOYÉ et K. DOBBELAERE, *Des transformations du catholicisme en Belgique. Pratiques et valeurs*, Bruxelles, 1997 (Courrier hebdomadaire du CRISP, 1548).

5. Nouveaux enjeux, nouveaux clivages

J. BILLIET et M. SWYNGEDOUW, « De keuze tussen groen en extreem rechts in Vlaanderen. Sporen van een nieuwe breuklijn », dans *Res Publica*, t. XXXVII, 1995, pp. 245-262.

S. dir. P. DELWIT et a., *L'extrême droite en France et en Belgique*, Paris-Bruxelles, 1998.

S. dir. A.-P. FROGNIER et A.-M. AISH-VAN VAERENBERGH, *Élections, la fêlure ? Enquête sur le comportement électoral des Wallons et des Francophones*, Bruxelles, 1994.

A.-P. FROGNIER, « Groupes et comportements électoraux, vote écologiste et d'extrême droite », dans F. BALACE et a., *De l'avant à l'après-guerre. L'extrême droite en Belgique francophone*, Bruxelles, 1994, pp. 227-242 (Pol-His, 12).

S. dir. S. HELLEMANS et M. HOOGHE, *Van mei '68 tot « hand in hand ». De geschiedenis van de nieuwe sociale bewegingen in België 1965-1995*, Louvain, 1995.

E. LENTZEN et X. MABILLE, *Rythmes et changements dans la politique belge*, Bruxelles, 1995 (Courrier hebdomadaire du CRISP, 1500).

E. LENTZEN et Ch. PANIER, *La Justice dans la tourmente. Des pouvoirs et des faits*, Bruxelles, 1996 (Courrier hebdomadaire du CRISP, 1533).

B. RIHOUX et S. WALGRAVE, *L'année blanche. Un million de citoyens blancs. Qui sont-ils ? Que veulent-ils ?*, Bruxelles, 1997.

M. SWYNGEDOUW, *L'essor d'Agalev et du Vlaams Blok*, Bruxelles, 1992 (Courrier hebdomadaire du CRISP, 1362).

CHAPITRE VIII

DE L'ÉTAT UNITAIRE AU FÉDÉRALISME

Par Paul WYNANTS

En 1831, le Congrès national organise les provinces belges en État unitaire, mais décentralisé. À partir de 1970, en vagues successives, les réformes institutionnelles transforment le pays en État communautaire et régional. Depuis 1993, l'article 1er de la Constitution dispose que « la Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ». Dans le présent chapitre, nous tenterons d'éclairer les origines et les étapes de cette mutation.

1. DEUX NOTIONS FONDAMENTALES

Avant d'aborder l'historique du dossier, il convient d'expliciter deux notions. Qu'est-ce qu'un État unitaire ? Qu'entend-on par État fédéral ?

Un État unitaire concentre l'essentiel des pouvoirs de décision aux mains d'autorités centrales, incarnées par un gouvernement et par un parlement. Il institue le législateur national comme source unique de la loi. Celle-ci s'impose à tous sur l'intégralité du territoire. La gestion de certaines affaires publiques peut être décentralisée au profit de collectivités subordonnées, comme les provinces et les communes. Toutefois, les activités de ces dernières sont soumises au contrôle des autorités centrales, chargées de veiller à ce qu'elles se déroulent dans le cadre strict de la légalité et de sauvegarder l'intérêt général.

Un État fédéral répartit les pouvoirs de décision entre autorités centrales et entités fédérées. Entre les deux pôles, il établit un certain équilibre, sous la forme d'un partage des attributions et des moyens. Conformément au principe d'autonomie, autorités centrales et entités fédérées exercent souverainement leurs compétences dans des champs d'action distincts. Les unes et les autres sont habilitées à légiférer dans leur ressort, dotées d'institutions propres, investies d'une responsabilité financière. Selon le principe d'égalité, la gestion du pays relève de partenaires égaux en droits et en légitimité. Il n'existe aucun lien de subordination entre autorités centrales et entités fédérées. Dans leur champ de compétence, ces collectivités politiques adoptent des normes équipollentes[1], entre lesquelles il n'existe aucune primauté. Le seul contrôle qu'elles peuvent subir est exercé par des autorités juridictionnelles : il vise à assurer la constitutionnalité des normes fédérales et fédérées, ainsi que le respect des règles répartitrices des compétences entre autorités centrales et entités fédérées. En vertu du principe de participation, des mécanismes de collaboration ou de coopération entre autorités fédérales et fédérées doivent compenser le morcellement des attributions et des moyens. En particulier, les entités fédérées participent à la conduite de l'État fédéral par le biais d'une représentation au Sénat

2. FRANCISATION DE L'ÉTAT BELGE

Les ducs de Bourgogne et les Habsbourg promeuvent l'usage du français dans l'administration centrale des Pays-Bas. Dans la seconde moitié du XVIIIe siècle, sous l'influence des Lumières, le français

---

[1] De niveau équivalent.

devient la langue internationale de la noblesse et de la grande bourgeoisie. Il n'empêche que, dans la communication orale, l'écrasante majorité de la population utilise des dialectes ou parlers régionaux, romans ou germaniques, eux-mêmes subdivisés en patois locaux.

L'emploi des langues devient un enjeu politique au cours de la période de transition entre la fin de l'Ancien Régime et l'indépendance de la Belgique. Sous la Révolution et l'Empire, à la suite des pressions exercées par le pouvoir et par les jacobins du cru, la prépondérance du français s'accentue dans la vie publique, tandis que l'acculturation des élites flamandes progresse sensiblement. Guillaume I[er] d'Orange-Nassau s'efforce d'imposer le néerlandais dans les provinces méridionales du royaume des Pays-Bas, à commencer par les provinces flamandes. Sa politique est rejetée par les notables francisés, par les populations attachées aux dialectes et par l'Église, qui assimile la langue de Vondel à un vecteur de propagande protestante. Elle incite les révolutionnaires de 1830 à mettre l'accent sur la liberté linguistique.

En son article 23[2], la Constitution belge dispose que « 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 matières judiciaires ». Dans la pratique cependant, le français est rapidement adopté comme langue de l'appareil d'État, en vertu de considérations de rationalité bureaucratique, de prestige culturel et de cohésion politique. Dès le début de l'indépendance, les lois et les actes du gouvernement sont publiés en français : les versions flamande et allemande sont de simples traductions, sans valeur officielle.

À l'instar des sphères dirigeantes de l'économie et de la finance, les organes principaux du pouvoir politique — monarchie, gouvernement, parlement — n'utilisent pas le néerlandais durant des décennies. En Flandre et à Bruxelles, la francisation se diffuse[3]. Elle est très forte dans l'enseignement moyen et supérieur, ainsi qu'à l'armée. Dans l'administration et la justice, elle atteint des intensités variables selon le niveau hiérarchique, le type de service ou de juridiction, la localisation géographique et le degré d'urbanisation.

Cette évolution a de multiples causes. Primo, dans un climat de réaction contre « le joug hollandais », le français apparaît comme un symbole de liberté. Secundo, l'accaparement du pouvoir politique par les classes fortunées, francophones ou francisées, permet d'imposer leur langue véhiculaire dans les structures de l'État. Tertio, la petite et moyenne bourgeoisie, qui imite les notables, identifie emploi du français et appartenance au monde des nantis, contribuant ainsi à la dépréciation sociale des parlers populaires. Quarto, l'inégal développement économique des régions — industrialisation du sillon wallon, croissance de la capitale comme centre financier, déclin de l'industrie linière et crise agricole en Flandre (1845-1850) — joue au détriment du flamand : les travailleurs saisonniers, plus encore les migrants établis dans les zones industrielles wallonnes ou dans le Nord de la France s'assimilent peu à peu. Quinto, la langue française unifiée apparaît comme un instrument efficace de centralisation que ne peuvent concurrencer les dialectes flamands, encore composites. Sexto, la francisation des élites entraîne une stagnation temporaire de la culture flamande, dont l'existence même est menacée. C'est cette situation que les militants du mouvement flamand — qualifiés de flamingants[4] — veulent modifier.

---

[2] Actuel article 30

[3] Cependant, si l'école francise, le français ne peut supplanter le dialecte qui, même dans les provinces wallonnes, reste souvent le seul idiome connu et parlé par les masses, jusqu'à la fin du XIX[e] ou le début du XX[e] siècle.

[4] En néerlandais : Vlaamsgezinden. Le terme n'a rien de péjoratif.

3. DÉBUTS DU MOUVEMENT FLAMAND (1830-1884)

Le mouvement flamand naît peu après 1830, même si ses origines lointaines remontent à la fin du XVIII[e] siècle. Au début, il mène une lutte essentiellement linguistique et culturelle, à laquelle s'ajoute, à partir des années 1860, un combat politique.

Pendant plusieurs décennies, le Vlaamse beweging ne touche guère les masses illettrées. Il est porté par des intellectuels et des artistes : en « Taalminnaars »[5], ceux-ci veulent unifier la langue flamande et lui assurer le rayonnement qu'elle mérite. Le mouvement est soutenu par les classes moyennes inférieures, bridées dans leur ascension sociale par la francisation. Il est également appuyé par le bas clergé[6], qui identifie la promotion de la culture populaire à la défense de la foi, menacée selon lui par les idées libérales et par le calvinisme néerlandais. Il est marqué par le romantisme, qui valorise la conservation des traditions et des langues populaires.

Jusqu'en 1870, le mouvement flamand affirme son attachement à l'unité belge, faisant même assaut de patriotisme. Il entend consolider l'identité nationale, fondée sur la coexistence de deux langues et menacée par la francisation. Il se présente comme un courant foncièrement constitutionnel : les dispositions de la Loi fondamentale doivent être appliquées sans exception, à commencer par celles qui consacrent l'égalité juridique des citoyens et la liberté des langues. Face aux convoitises du bonapartisme français, les flamingants se posent en garants de l'indépendance du royaume. Dans la foulée de la vague révolutionnaire de 1848, des démocrates commencent à lier revendications linguistiques et combat pour l'émancipation sociale. Après 1870, le Vlaamse beweging se préoccupe moins de renforcer la nationalité belge que d'exiger des droits pour la « subnation » flamande. Belgo-flamand à l'origine, il devient graduellement flamando-belge.

Les flamingants accordent une grande attention à la valorisation de la culture. Ils parviennent à créer une langue commune aux provinces septentrionales, à y développer la littérature, le théâtre et la vie associative. Ils revendiquent la reconnaissance officielle du néerlandais par l'obtention du bilinguisme en Flandre. À cet effet, ils développent une stratégie réformiste au sein de la Belgique unitaire, sans remettre en cause les structures de celle-ci. Ils utilisent la presse et les pétitions. À partir des années 1860 surtout, ils se lancent dans l'action politique. Les problèmes économiques ne figurent pas encore au premier rang de leurs préoccupations, loin s'en faut.

Le mouvement flamand rencontre, cependant, maints obstacles sur sa route. Ses effectifs demeurent limités. Souvent l'opinion publique reste insensible à ses revendications. Les partis, qui commencent à s'organiser, sont largement contrôlés par l'establishment francophone. La rupture de l'unionisme rend impossible, dès les années 1850, la création d'une formation politique qui placerait la lutte linguistique au-dessus du clivage entre cléricaux et anticléricaux. Sauf au Parti du Meeting d'Anvers[7], au sein duquel une convergence se maintient temporairement entre démocrates de différentes sensibilités, les tensions idéologiques opposent libéraux et catholiques. Au Willemsfonds, créé en 1851 et transformé en association libérale, fait face un Davidsfonds, constitué en 1875 par les catholiques.

Il s'ensuit que les résultats engrangés sont assez limités. La création de la Commission des griefs flamands par le gouvernement De Decker (1856) implique une reconnaissance officielle du problème linguistique. Cependant, le rapport de cette instance n'est pas suivi d'effets : il devient le programme du

---

5 « Amoureux de la langue ».

6 Les « petits vicaires ».

7 Meetingpartij, créé en 1862, avec un programme antimilitariste, démocratique et flamingant.

Vlaamse beweging. La concurrence entre libéraux et catholiques favorise néanmoins l'adoption des premières lois linguistiques : emploi du néerlandais dans la procédure pénale en Flandre, sauf si l'inculpé demande l'utilisation du français (1873), emploi des langues dans les matières administratives (1878), reconnaissance du néerlandais comme langue véhiculaire, pour quelques branches, dans l'enseignement moyen officiel au Nord du pays (1883). Sans porter atteinte à la suprématie du français, ni au caractère francophone de l'appareil d'État, ces dispositions donnent une certaine place au néerlandais dans la vie publique en Flandre. Il faut cependant attendre une à deux décennies pour que la législation de 1878 et de 1883 soit convenablement appliquée. Le militantisme flamingant n'est donc nullement rassasié.

4. NAISSANCE D'UNE IDENTITÉ FLAMANDE (1884-1914)

Jusqu'aux alentours de 1890, le Vlaamse beweging est porteur d'une identité flamando-belge. Entre 1890 et 1910, une identité culturelle spécifiquement flamande, distincte de l'appartenance à la Belgique, commence à émerger en son sein. Cette évolution est le fruit de mutations en cascade, qui s'opèrent pendant les trente années antérieures à la première guerre mondiale.

Tout d'abord, le mouvement flamand se renforce au plan numérique. Il cesse d'être un état-major sans troupes, pour toucher de larges couches de la population. Les milieux populaires aspirent à participer à la vie politique. En Flandre, ils veulent être représentés au parlement par des mandataires attentifs à leurs desiderata, tant sociaux que linguistiques. À la suite de l'introduction du suffrage universel tempéré par le vote plural (1893), les élus d'expression flamande sont plus nombreux à la Chambre des représentants, tandis que l'influence des notables « fransquillons » commence à décliner, sauf au Sénat. Par égard pour leurs électeurs, les hommes politiques des provinces septentrionales ne peuvent plus ignorer la question flamande.

Ensuite, le Vlaamse beweging trouve des relais au sein du parti catholique, au pouvoir de 1884 à 1914. Jusqu'à l'introduction de la représentation proportionnelle (1899), le poids des élus flamands y est considérable. De plus, les flamingants jouent un rôle non négligeable au sein de la démocratie chrétienne : au Nord du pays, celle-ci rassemble les travailleurs, les paysans et les classes moyennes de la mouvance catholique. Elle ne se contente pas de lutter contre les influences socialiste et libérale, mais elle entend aussi saper la prépondérance de l'ancienne oligarchie conservatrice et francophone. Les libéraux tardent à se transformer en parti de masse. Soucieux de ne pas compromettre l'unité des travailleurs à propos d'une question « bourgeoise », le Parti ouvrier belge (socialiste) garde ses distances à l'égard du mouvement flamand.

Troisième phénomène à épingler : l'accélération de la production des lois linguistiques. Il ne s'agit plus de protéger les personnes qui, au Nord du pays, ne parlent pas le français, mais d'instaurer le bilinguisme en Flandre et un début de bilinguisme étatique. Dans les années 1880-1890, les pièces de monnaie, les billets de banque, les timbres-poste, le *Moniteur belge* et d'autres symboles du royaume deviennent bilingues. La « loi d'égalité » de 1898 donne au texte néerlandais des lois et arrêtés le même caractère officiel qu'au texte français. Les dispositions ultérieures consacrent soit le principe de personnalité[8], soit le principe de territorialité[9], avec un renforcement progressif du second.

---

[8] La langue à pratiquer est la langue usuelle de la personne.

[9] La langue à pratiquer est celle de la région.

La radicalisation des revendications flamingantes est la quatrième tendance lourde à relever entre 1884 et 1914. Le mouvement flamand exige l'égalité linguistique complète, sous la forme du bilinguisme dans tout le pays, y compris la Wallonie. Faute d'obtenir satisfaction, il opte de plus en plus pour la constitution d'un espace public homogène, par l'instauration de l'unilinguisme régional avec bilinguisme au plan national. Plus encore que par le passé, les démocrates flamingants soulignent le recouvrement du clivage linguistique, du cloisonnement social et de l'asymétrie dans l'accès au pouvoir politique. Leur combat culturel se double d'une lutte pour l'égalité socio-politique. Dans le même temps, les préoccupations du Vlaamse beweging s'élargissent : renaissance culturelle certes, mais aussi bien-être du peuple et développement économique de la Flandre. Ces trois dimensions sont corrélées, sous l'influence du biologiste Julius Mac Leod et du sociologue Lodewijk de Raet. La formation de cadres flamands est perçue comme un enjeu crucial. La néerlandisation complète de l'enseignement, en particulier celle de l'Université de l'État à Gand, est réclamée avec insistance. Cependant, l'offensive menée en ce sens se heurte à l'opposition des notables « fransquillons » et à la résistance des élus francophones.

Bref, à la lutte linguistique et politique succède l'apparition progressive d'un nationalisme culturel, qui prélude à l'affirmation d'une patrie flamande. Diverses organisations se créent, en insérant le qualificatif « Vlaams » dans leur dénomination. La Flandre se dote de ses symboles nationaux, avec un hymne (*Vlaamse leeuw*) et une fête commémorant la bataille des éperons d'or (11 juillet). Impatients ou amers, certains militants radicaux se rallient à l'idée de séparation administrative lancée par le mouvement wallon. Il faut cependant attendre la première guerre mondiale pour que se forme un véritable nationalisme politique flamand.

5. PREMIERS PAS DU MOUVEMENT WALLON (1877-1914)

L'apparition d'un mouvement wallon est freinée par divers obstacles : l'esprit de clocher, le particularisme régional, l'absence de lutte linguistique mobilisatrice à défaut d'une langue wallonne commune, le passé distinct des Liégeois jusqu'à la conquête française. S'y ajoutent l'organisation des activités économiques dans un cadre national, avec de nombreux flux entre les régions, ainsi qu'une identification des notables à la Belgique de 1830. Pourtant, dès le milieu du XIX[e] siècle, le romantisme stimule la création d'associations wallonnes, qui mettent en valeur le patrimoine dialectal, historique et folklorique des provinces méridionales. Ainsi naît une sorte de régionalisme culturel, sur lequel vient se greffer un courant politique.

Ce dernier prend la forme de ligues d'action wallonne et de congrès[10]. Il naît en réaction aux premières conquêtes du Vlaamse beweging. Résolument antiflamingant, il défend la prééminence du français, « ciment de l'unité belge ». Loin de revendiquer le fédéralisme, il s'accroche aux structures centralisées héritées de la révolution de 1830. Dans ses rangs dominent les Wallons — nous dirions à présent les francophones — de Bruxelles et de Flandre, en particulier les fonctionnaires et les magistrats qui se sentent menacés dans leur carrière par la législation linguistique. Doté d'effectifs réduits, privé d'appuis populaires et dépourvu de relais politiques, le mouvement wallon naissant demeure assez marginal.

De nouvelles orientations se dessinent au tournant du siècle. La Ligue wallonne de Liège, fondée en 1897, devient le moteur du mouvement. Lancée par le poète Albert Mockel et relayée par le libéral

---

[10] La première ligue se constitue à Ixelles en 1877. Le premier congrès wallon se tient à Bruxelles en 1890.

liégeois Julien Delaite, l'idée de séparation administrative — en fait, le fédéralisme — commence à mûrir, bien que les vues unitaires l'emportent encore jusqu'en 1906. Le congrès de 1905 s'interroge sur l'identité wallonne. Il la définit en s'appuyant notamment sur l'art, le folklore et l'histoire.

Mécontent des lois linguistiques votées en 1910 et ulcéré par la campagne des flamingants en faveur de la néerlandisation de l'Université de Gand, le mouvement wallon connaît une maturation indiscutable, mais temporaire en 1912-1913. La défaite électorale des libéraux et des socialistes (juin 1912), majoritaires au Sud du pays, n'y est pas étrangère : la « domination cléricale », attribuée au poids des catholiques en Flandre, alimente par contrecoup des aspirations à l'autonomie. Le congrès wallon de juillet 1912 opte pour la séparation administrative sans se prononcer sur les formes de celle-ci : il fait néanmoins sienne la notion de région comme collectivité politique à base territoriale. Il dénonce les transferts financiers Sud-Nord, ainsi que les discriminations infligées aux Wallons en matière d'infrastructures et de transports. Il donne naissance à une organisation représentative encore embryonnaire, l'Assemblée wallonne, à l'égard de laquelle les catholiques demeurent très réticents. Le 15 août 1912, Jules Destrée publie sa retentissante *Lettre au roi sur la séparation de la Wallonie et de la Flandre.* Il y affirme le caractère artificiel de l'État belge. Après avoir énuméré les griefs des Wallons à l'égard des Flamands, il plaide pour l'union de deux peuples indépendants et libres, « plutôt qu'une Belgique dont la moitié se croirait opprimée par l'autre moitié ». Il se montre méprisant pour les Bruxellois, qualifiés d'« agglomérat de métis ».

En 1913, l'Assemblée wallonne choisit un drapeau (le coq hardi sur fond jaune), une devise (« Wallon toujours ! ») et une fête, fixée au dernier dimanche de septembre, en commémoration des Journées de septembre 1830. La Wallonie se dote ainsi de symboles nationaux. Cependant, la progression du mouvement est arrêtée par le déferlement de patriotisme belge, suite à l'invasion allemande de 1914. Pendant la première guerre mondiale, les ministères wallons de Namur, théoriquement mis en place du fait de la séparation administrative décrétée par l'occupant, demeurent une fiction.

6. ÉMERGENCE DU NATIONALISME POLITIQUE FLAMAND (1914-1919).

La Belgique est attaquée par le Reich. Le roi et le gouvernement en appellent à l'union sacrée. La grande majorité du territoire est occupée par les Allemands, qui le placent sous un régime d'administration militaire. Cependant l'armée belge, repliée derrière l'Yser, résiste jusqu'à l'armistice. L'envahisseur vise une annexion, au moins partielle, du royaume à l'empire allemand. Quand il apparaît que la guerre sera de longue durée, il conçoit la stratégie de la Flamenpolitik : en se posant en protecteur des Flamands, il utilise les forces centrifuges qui existent dans le pays pour affaiblir celui-ci et le diviser. Le chef de file de l'administration militaire allemande, le général von Bissing, affirme dès la mi-décembre 1914 : « Nous devrons peut-être évacuer la Belgique, mais il nous faut l'anéantir par les Flamands ».

Sous le choc de la guerre, les divisions latentes du Vlaamse beweging éclatent au grand jour. Il ne s'agit plus d'oppositions idéologiques ou partisanes, mais de profondes divergences sur la conception de l'État, de ses structures et des relations entre la Flandre et la Belgique. Le mouvement n'est, en effet, pas unanime sur les réponses à apporter à trois questions. Tout d'abord, le « redressement des griefs flamands » par la conquête de l'homogénéité linguistique et culturelle est-il réalisable dans le cadre de la Belgique unitaire ? Ensuite, faut-il arrêter toute activité flamingante dans les territoires occupés, comme le souhaite le gouvernement ? Enfin, quelle attitude adopter à l'égard de la Flamenpolitik ? Passivistes et

activistes posent des choix radicalement différents à cet égard, tandis qu'un mouvement frontiste se développe parmi les soldats de l'Yser.

Qu'ils soient demeurés en Belgique ou réfugiés à l'étranger, les passivistes ont participé, avant guerre, à la vie des partis. Ils s'en tiennent à une stratégie réformiste. Selon eux, le mouvement flamand peut atteindre ses objectifs dans les structures unitaires par la législation linguistique, en faisant jouer la loi du nombre. Dans l'immédiat, il convient de participer à l'union sacrée aux côtés du roi et du gouvernement, avec l'espoir que la patrie reconnaissante rencontrera les exigences flamandes après l'armistice. Toute collaboration avec l'Allemagne doit être récusée : elle serait un jeu de dupes. Loyalistes, les passivistes élaborent un cahier de revendications pour l'après-guerre, bientôt connu sous le nom de programme minimum : ils exigent principalement la néerlandisation de la Flandre par la réalisation de l'unilinguisme dans l'administration, l'enseignement, la justice et l'armée.

Les activistes forment, au départ, un petit groupe de jeunes flamingants radicaux, rejoints ensuite par des intellectuels évoluant en dehors de la sphère des partis. Ils veulent obtenir l'autonomie politique de la Flandre. En réalité, ils adoptent une attitude de plus en plus antibelge. Ils refusent de suspendre la lutte flamingante pendant la guerre. Ils tentent de réaliser leurs objectifs en collaborant avec l'occupant. Ce dernier leur concède la néerlandisation de l'Université de Gand, rapidement surnommée « von Bissing-universiteit » par ses nombreux détracteurs, la création d'un Raad van Vlaanderen, simulacre de parlement flamand qui proclame « l'indépendance de la Flandre », ainsi que la séparation administrative. Honnis par la grande majorité de la population, les activistes seront sévèrement condamnés — le plus souvent par contumace — après la guerre. Se posant en martyrs de la cause flamande, ils bénéficieront ultérieurement des mesures d'amnistie réclamées par le Vlaamse beweging.

Derrière l'Yser, les soldats flamands s'exaspèrent des vexations que leur inflige un corps d'officiers en grande partie francophone. Des intellectuels flamingants, soucieux du bien-être social et moral de la troupe, lancent à son intention des revues et des cercles d'études. Ainsi se constitue le Mouvement du Front (Frontbeweging). Celui-ci dénonce les brimades subies par les soldats néerlandophones, qu'il tente d'éveiller à la conscience flamande, afin qu'ils fassent valoir leurs droits. Réprimé par le haut commandement, il passe à la clandestinité. Il se radicalise : sans se compromette avec les Allemands, que ses membres combattent les armes à la main, il revendique « une Flandre libre dans une Belgique libre ». Récusant les structures unitaires, il opte pour le fédéralisme. Après la guerre, ce courant sera la seule face « présentable » du nationalisme flamand. Il pourra donc jouer un rôle fédérateur.

Au lendemain de l'armistice, dans un climat d'exaltation belgiciste, le mouvement flamand est temporairement discrédité par la collaboration de son excroissance activiste. Emmenés par l'Anversois Frans Van Cauwelaert, les flamingants qui militent dans les partis traditionnels, surtout au sein du Parti catholique, placent leurs espoirs dans la réalisation du programme minimum. Certains d'entre eux ont l'impression de piétiner. Désenchantés, ils s'exaspèrent devant les atermoiements ou les blocages de l'État unitaire. Les nationalistes — frontistes, activistes et jeunes intellectuels, rejoints par des passivistes déçus — créent le Parti frontiste (Frontpartij). Ce dernier passe de 5 sièges à la Chambre, en 1919, à 10 en 1929. Il est cependant traversé de courants divergents : fédéralistes et partisans d'une Grande Néerlande, regroupant les Pays-Bas et la Belgique néerlandophone[11], ne sont pas sur la même longueur d'onde.

---

[11] Voire une partie du Nord de la France, considérée comme « historiquement flamande ». Pendant l'entre-deux-guerres, cette Grande Néerlande sera souvent qualifiée de Dietsland (Pays thiois).

La ligne de fracture entre tenants du programme minimum et nationalistes antibelges marque durablement le mouvement flamand. Il n'empêche que les deux tendances communient en une même culture, détachée de toute référence à la Belgique. Comme l'écrit L. Vos, cette culture crée « un cadre, une atmosphère et une mentalité dans lesquels la loyauté nationale et l'amour patriotique reçoivent progressivement un contenu purement flamand ». En d'autres termes, le Vlaamse beweging n'œuvre plus à la création d'une « subnation » flamande comme composante de la Belgique, mais à la constitution d'une nation flamande pure et simple, dont l'État belge n'est plus qu'une enveloppe formelle.

7. ÉCHEC DE LA PACIFICATION LINGUISTIQUE (1919-1940)

À la fin de la première guerre mondiale, les autorités belges annoncent : « dans le domaine des langues, l'égalité la plus stricte et la justice la plus absolue présideront à l'élaboration des projets que le gouvernement soumettra à la représentation nationale ». En fait, elles ne parviennent pas à régler la question linguistique : ce problème devient même un des principaux facteurs de l'instabilité gouvernementale chronique qui caractérise l'entre-deux-guerres.

L'Université de Gand, à nouveau purement francophone depuis la défaite allemande, est scindée en 1923 : elle comporte désormais une section française et une section néerlandaise. Celles-ci donnent, en proportions inverses, deux tiers des cours dans une langue et un tiers dans l'autre langue. Les lois des années vingt (emploi des langues dans l'administration en 1921, à l'armée en 1928) sont des compromis laborieusement élaborés : elles tendent, dans une certaine mesure, à l'unilinguisme, tout en s'efforçant de promouvoir le bilinguisme. Ce dernier est contesté tant en Flandre qu'en Wallonie. Le Vlaamse beweging estime qu'il assure la vitalité des groupes de « fransquillons » au Nord du pays et permet la progression du français dans les zones de contact entre les deux cultures. De leur côté, certains militants wallons redoutent — outre une minorisation des francophones dans la fonction publique — un « abâtardissement » de la culture française au contact de minorités néerlandophones implantées dans les provinces du Sud. Le mécontentement des flamingants se manifeste spectaculairement en décembre 1928, lors d'une élection partielle à Anvers : la candidature de l'activiste Borms, pourtant inéligible, draine les votes protestataires d'une opinion exaspérée par la tournure des événements. La progression du nationalisme flamand est confirmée par le scrutin du 29 mai 1929.

Le virage vers l'unilinguisme régional pur et simple est amorcé à l'initiative du mouvement ouvrier chrétien, suivi par le parti catholique, puis par les autres forces politiques. Pour préserver l'homogénéité linguistique de la Wallonie, les francophones laissent tomber les minorités de langue française installées en Flandre. Le Vlaamse beweging obtient la pleine réalisation du programme minimum. L'Université de Gand est complètement néerlandisée en 1930. L'unilinguisme est renforcé dans l'administration et dans l'enseignement en 1932, dans la justice en 1935, dans l'armée en 1938. Soucieuse de garantir le libre épanouissement de son identité, la Flandre avance une nouvelle revendication : l'autonomie culturelle. Cependant, elle n'exige pas encore de pouvoir législatif ou de budget propre en la matière. Il n'empêche qu'un dédoublement — la première « splitsing » — est réalisé pour les académies des sciences, lettres, beaux-arts et de médecine. En 1938, deux conseils culturels consultatifs d'expression française et néerlandaise sont installés. Une éventuelle scission linguistique des structures du ministère de l'Instruction publique alimente les tensions politiques à la veille de la seconde guerre mondiale. Il n'y a pas encore de réorganisation profonde de l'État, mais cette perspective commence à poindre à l'horizon.

La loi de 1932 sur l'emploi des langues dans l'administration instaure une frontière linguistique « à géométrie variable » : la délimitation des régions linguistiques est fonction des résultats des recensements décennaux de la population. Pour autant qu'elles atteignent au moins 30 % de la population, les minorités linguistiques obtiennent des facilités administratives. Ce mécanisme joue dans les zones de contact entre les deux cultures et autour de Bruxelles. Le Vlaamse beweging y voit un vecteur de francisation. Il dénonce aussi les entorses à la nouvelle législation, dont les dispositions ne sont pas promptement et intégralement appliquées : à partir de 1936, Florimond Grammens — « le barbouilleur national » — se singularise en recouvrant de peinture des écriteaux bilingues ou libellés en français. De son côté, le mouvement wallon proteste contre la politique étrangère adoptée en 1936 : l'accord militaire défensif, conclu en 1920 avec la France, est abrogé ; Léopold III et le gouvernement engagent le pays dans une voie de plus en plus neutraliste. Le slogan des nationalistes flamands, « los van Frankrijk », semble avoir trouvé un écho en haut lieu. Au Nord comme au Sud du pays, les sentiments de frustration ne sont nullement dissipés.

8. POLARISATION IDÉOLOGIQUE ET MUTATIONS ÉCONOMIQUES (1919-1945)

Après la dislocation du parti frontiste, le nationalisme flamand glisse vers l'extrême droite. Élitiste, le Verdinaso[12] de Joris Van Severen, créé en 1931, bifurque ultérieurement vers le belgicisme sans toucher les masses. Lancé en 1933 par Staf De Clercq, le VNV[13] s'implante solidement dans l'électorat. Il préconise le démantèlement de la Belgique, l'indépendance de la Flandre, voire la création d'un grand Dietsland. Il se rapproche de plus en plus du national-socialisme. Dès le début de la seconde guerre mondiale, il se jette dans les bras de l'envahisseur, en croyant obtenir de lui l'émancipation de la Flandre et le monopole du pouvoir politique au sein de celle-ci. Le Reich ne lui donne pas satisfaction : pour la Belgique, il n'envisage d'autre destin que l'annexion ; entre-temps, il joue les mouvements de collaboration les uns contre les autres, de sorte que le VNV est concurrencé par des groupuscules plus radicaux, comme la De Vlag[14] de Jef Van de Wiele. L'engagement de nombreux nationalistes au service de l'Allemagne nazie ternit, une nouvelle fois, l'image du mouvement flamand.

Implanté surtout dans la partie francophone du pays, le Parti rexiste de Léon Degrelle s'enfonce, lui aussi, dans la collaboration. Sa radicalisation fasciste l'isole de plus en plus. Ses méthodes criminelles lui valent une hostilité croissante de la part de la population. Rex n'a aucune affinité avec le mouvement wallon, qui le combat et opte pour la résistance.

Pour le mouvement wallon, précisément, l'entre-deux-guerres est une période en demi-teinte. Des dissensions opposent l'Assemblée wallonne, passée à l'unitarisme, les fédéralistes de la Ligue d'action wallonne et de Concentration wallonne, les indépendantistes et les rattachistes. Ces militants wallons ne peuvent empêcher l'adoption par la Belgique d'une politique des mains libres, désastreuse à leurs yeux. La proposition de révision constitutionnelle Dehousse-Truffaut, visant à établir le fédéralisme sur base de trois régions, avorte en 1938. Le Parti wallon indépendant de l'abbé Mahieu réalise un score dérisoire lors des élections de l'année suivante. Le mouvement wallon enregistre néanmoins trois progrès : tout d'abord, le ralliement d'intellectuels catholiques de grand format, tels Elie Baussart[15] et Jacques

---

[12] Verbond van Dietse Nationaal-solidaristen : Union des Solidaristes nationaux thiois.

[13] Vlaams Nationaal Verbond : Union Nationale Flamande.

[14] Duitse-Vlaamse Arbeidsgemeenschap : Communauté de travail germano-flamande.

[15] Animateur de la revue *La Terre Wallonne.*

Leclercq[16] ; ensuite, une prise de conscience plus nette des besoins économiques du Sud du pays ; enfin, un intérêt accru des milieux politiques pour la question wallonne, dont témoignent notamment la création d'une Entente libérale wallonne (1937) et la tenue d'un congrès des socialistes wallons (1938). Antifascisme et francophilie sont les leitmotive de l'immédiat avant-guerre.

De 1940 à 1945, le sentiment d'appartenance à la Wallonie s'ancre dans une large part de la population. Y contribuent la répulsion envers la collaboration, le traitement discriminatoire infligé par Hitler aux prisonniers de guerre wallons et la sympathie pour la résistance. Au sein de cette dernière s'activent des organisations clandestines, comme Wallonie libre et la Wallonie catholique, qui deviendra Rénovation wallonne. Après la guerre, ces mouvements poursuivent leur combat pour le fédéralisme. Un grand Congrès national wallon se tient à Liège en octobre 1945, en vue de définir un projet politique. Après un vote sentimental, au cours duquel le rattachement à la France obtient une majorité relative, il procède à un vote de raison en faveur du fédéralisme. L'État belge ne peut plus ignorer l'existence d'une question wallonne.

Cette dernière inclut une dimension économique. Précocement industrialisé, le Sud du pays voit son dynamisme s'émousser tandis que le Nord commence à résorber une partie de son retard. Les régions d'Anvers et de Gand, ainsi que le Limbourg se développent. La Flandre peut tabler, il est vrai, sur un certain nombre d'atouts : ainsi le rôle crucial du port d'Anvers en matière de commerce extérieur, l'exploitation des gisements charbonniers de Campine, l'existence de vastes superficies inoccupées, qui peuvent accueillir des entreprises nouvelles. Une bourgeoisie industrielle flamande, concurrente de l'ancienne élite francophone, se forme progressivement. Sous l'impulsion de Lieven Gevaert, elle crée un premier groupe d'agents économiques structuré en fonction d'une appartenance régionale : le VEV[17], organisation patronale constituée en 1926. Sous l'égide du VEV émerge une puissance financière appelée à promouvoir les investissements dans les provinces septentrionales : la Kredietbank (1935) et son holding Almanij. Simultanément, les caisses d'épargne du Boerenbond soutiennent les activités en relation avec l'agriculture. Dans les rapports entre la Flandre et la Wallonie, les questions économiques et sociales pèsent de plus en plus lourd. Elles s'ajoutent aux contentieux linguistiques, culturels et politiques pour donner naissance à ce que nous appelons à présent le problème communautaire.

9. APPROFONDISSEMENT DU FOSSÉ POLITIQUE NORD-SUD (1945-1962)

De part et d'autre, les griefs se multiplient. Le social chrétien liégeois Pierre Harmel propose d'en examiner le contenu et les solutions dans un organe extraparlementaire. En 1948, le Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques en régions wallonne et flamande, couramment appelé Centre Harmel, est constitué à cet effet. Il fonctionne jusqu'en 1955. Publié en 1958, son rapport préconise des réformes qui, timidement encore, annoncent les mutations institutionnelles introduites en 1970. Entre-temps, jusqu'au début des années soixante et même au-delà, six dossiers politiques font apparaître des divergences profondes entre nombre de francophones et de néerlandophones.

La répression de la collaboration est la première de ces pommes de discorde. En Flandre, elle frappe surtout l'aile radicale du Vlaamse beweging, à l'égard de laquelle une part significative de l'opinion locale est encline à la clémence. En Wallonie, au contraire, elle touche des cercles totalement

---

[16] Fondateur de la revue *La Cité Chrétienne.*

[17] Vlaams Economisch Verbond : Union Économique Flamande. Celle-ci est prolongée, en 1928, par une Union Financière Flamande et, en 1931, par une Association d'ingénieurs flamands.

rejetés par la société civile. Jusqu'à nos jours, une proportion non négligeable de néerlandophones considère l'épuration comme excessive, antiflamande, voire anticatholique, alors que maints francophones la jugent légitimement sévère. En réalité, le problème de fond n'est ni le nombre plus élevé de condamnations prononcées en Flandre[18], ni une sévérité plus grande des juges au Nord du pays[19]. Il réside d'abord dans l'inégalité de traitement entre la collaboration politique et la collaboration économique : alors que la première est assez lourdement sanctionnée, la seconde bénéficie d'une certaine indulgence, au nom de la nécessité de reconstruire rapidement l'appareil de production. On ne peut nier non plus des inégalités de traitement entre inculpés selon le moment auquel ils ont été jugés[20] ou selon le conseil de guerre devant lequel ils ont comparu. Bien que l'État belge ait adopté des mesures correctrices à partir de la fin 1946, certains condamnés — finalement, une poignée d'irréductibles — se posent encore en « victimes de la répression ». La question de l'amnistie ou, sous une forme atténuée, celle de l'aide sociale en faveur de collaborateurs plus ou moins repentis[21], font périodiquement monter l'adrénaline dans les milieux politiques, la presse et l'opinion publique.

Deuxième terrain d'affrontement : la question royale (1944-1950), au cours de laquelle, on l'a vu[22], les trois grands clivages se superposent pour se renforcer mutuellement. Lors de la consultation populaire du 12 mars 1950 sur la reprise par Léopold III de ses prérogatives constitutionnelles, 57,7 % des électeurs se prononcent en faveur d'un retour du roi. Cependant, le déséquilibre est net entre la Flandre (72,2 % de votes favorables), l'arrondissement électoral de Bruxelles (48,16 %) et la Wallonie (42 %). Bien plus, lorsque le souverain reprend ses fonctions, une grève générale à caractère insurrectionnel soulève les bassins industriels du Sud du pays. La menace d'une marche sur Bruxelles et d'une convocation d'États généraux wallons est brandie. L'effacement de Léopold III satisfait une majorité de francophones, mais ulcère de nombreux Flamands, pour lesquels il constitue un déni de démocratie.

La lutte scolaire des années 1950-1958 est le troisième problème qui influe sur les dissensions Nord-Sud. Sans doute oppose-t-elle avant tout les partisans du réseau confessionnel aux défenseurs du réseau officiel, chacun des camps mobilisant ses adhérents des deux côtés de la frontière linguistique. Il n'empêche que le premier bloc est prépondérant en Flandre, alors que le second l'est en Wallonie. Il n'en faut pas davantage pour renforcer des stéréotypes — la « Flandre cléricale », la « Wallonie rouge »... — qui, dans certains milieux en tout cas, alimentent des réactions de rejet réciproque.

La capitale est le quatrième abcès de fixation du contentieux politique entre les communautés. Au fil des recensements décennaux — dont les résultats sont parfois contestés par les Flamands — la proportion d'habitants néerlandophones y régresse, pour ne plus représenter qu'une petite dizaine de pour cent à présent. Le phénomène s'explique par l'implantation à Bruxelles de nombreux Wallons, par la francisation de Flamands dans la vie professionnelle et par le faible développement qu'a longtemps connu l'enseignement néerlandophone dans l'agglomération. Le Vlaamse beweging dénonce, en outre, la pression sociale exercée en faveur du français dans une ville « historiquement flamande ». Les marches

---

[18] Où la collaboration politique a été plus répandue.

[19] Il apparaît, au contraire, qu'en général, pour tous les types de délits, les peines sont plus sévères en Wallonie qu'en Flandre.

[20] Pour un même délit, les peines sont très lourdes peu après la Libération, plus légères à d'autres moments.

[21] Tel est l'objet du décret Suykerbuyk, adopté par le parlement flamand en 1998.

[22] Voir *infra*, chapitre I[er].

qu'il organise en octobre 1961 et 1962, aux cris de « Brussel Vlaams » et de « Zelfbestuur »[23], hérissent les habitants francophones.

Les tensions ne sont pas moins vives dans la périphérie bruxelloise où, conformément à la législation de 1932, la frontière linguistique peut être mobile. Le recensement de 1947 indique qu'à Berchem-Sainte-Agathe, Evere et Ganshoren, les francophones passent la barre des 50 %. Sa publication est retardée jusqu'en 1954 sous la pression des Flamands. À cette date, les trois localités précitées sont intégrées à l'agglomération bilingue de Bruxelles, élargie de seize à dix-neuf communes. À Wemmel, Kraainem, Linkebeek et Drogenbos, les francophones, qui ont passé la barre des 30 %, obtiennent des facilités. Le Vlaamse beweging s'indigne des avancées de l'« olievlek »[24] francophone. Il craint que, lors du recensement de 1960, d'autres communes périphériques voient leur pourcentage de francophones excéder soit les 50 %, soit les 30 %. Il se mobilise contre cette opération. Il parvient à la retarder. Il obtient la suppression du volet linguistique des recensements par la loi du 24 juillet 1961, qui scelle une défaite des francophones.

Un sixième épisode vient alourdir l'atmosphère : la grève de l'hiver 1960-1961, menée par les syndicats socialistes contre les mesures d'austérité contenues dans la « loi unique » du gouvernement Eyskens. Rapidement cantonné au sillon industriel wallon, le mouvement se radicalise, avant de connaître l'échec. Au plus fort de la lutte, le syndicaliste André Renard relance la revendication fédéraliste : selon lui, il importe que la Wallonie prenne en main son destin pour redresser son économie, dont l'État unitaire semble trop peu se soucier. Cette position recueille une large adhésion, au-delà même des cercles du mouvement wallon, surtout dans le monde ouvrier. Elle mène une part significative de la population des provinces méridonales à une triple prise de conscience : minorisation démographique et politique croissante de la Wallonie, déclin économique de la région, inadéquation des structures unitaires aux besoins de celle-ci.

Les conséquences de ces tensions à répétition sont importantes. Tout d'abord, le nationalisme culturel flamand se consolide au sein de grandes associations[25] et dans les mouvements de jeunesse. Rayé de la carte à la Libération, le nationalisme politique réapparaît sous la forme de la Vlaamse Concentratie (1949), à laquelle succède la Christelijke Vlaamse Volksunie (1954), devenue ensuite Volksunie. Celle-ci effectue sa percée électorale dans les années soixante. Elle réunit d'anciens cadres et électeurs du VNV à des militants progressistes sans attaches avec la collaboration. Ensuite, le mouvement wallon, qui a perdu une part de sa capacité de mobilisation à l'issue de la question royale, retrouve son dynamisme après la « grève du siècle ». Le Mouvement populaire wallon est lancé par A. Renard en mars 1961, pour faire pression sur un Parti socialiste jugé trop unitariste. Le Mouvement libéral wallon est créé en 1962, pour jouer le même rôle au sein de la famille libérale. Tous deux associent leurs efforts à Wallonie libre et à Rénovation wallonne. Dans ces différentes organisations se forment politiquement des intellectuels qui, par la suite, joueront un rôle non négligeable dans le combat fédéraliste, que ce soit au Rassemblement wallon, au FDF ou dans un parti traditionnel. Enfin, les chocs Nord-Sud incitent le gouvernement Lefèvre-Spaak à chercher une « solution définitive » au problème communautaire par une nouvelle législation linguistique. Comme on le verra, l'échec de ces mesures, suivi d'autres péripéties, conduit à la réforme de l'État.

---

23 « Autonomie ».

24 « La tache d'huile ».

25 Le Vermeylenfonds (socialiste) fait souvent cause commune avec le Davidsfonds et le Willemsfonds.

10. ESSOR ÉCONOMIQUE DE LA FLANDRE ET DÉCLIN WALLON

En Wallonie, la crise charbonnière de 1957-1958 ouvre une longue phase de récession, d'autant plus grave que la structure économique de la région demeure peu diversifiée. À la fermeture progressive des charbonnages s'ajoute la rationalisation d'autres secteurs traditionnels, comme le verre, le textile et la sidérurgie. Le chômage fait des ravages dans l'ancien sillon industriel. Déjà en croissance pendant l'entre-deux-guerres, la Flandre poursuit sa progression, tout en gardant un sous-emploi non négligeable dans les années cinquante. Pour elle, la décennie ultérieure correspond à un véritable boom. En matière de production et d'investissements, le centre de gravité économique passe du Sud au Nord du pays. En 1966, ce dernier dépasse la Wallonie au palmarès du produit intérieur brut par habitant.

Sans doute la Flandre bénéficie-t-elle d'atouts objectifs. À une époque où la métallurgie, les raffineries de pétrole et la pétrochimie tendent à se rapprocher de la mer, les ports d'Anvers et de Gand sont des pôles de croissance industrielle. C'est à Zelzate, non à Liège ou à Charleroi qu'est installé le complexe SIDMAR. La substitution du pétrole et du gaz à la houille frappe moins durement les charbonnages de Campine, plus rentables, que les mines wallonnes, où les coûts de production sont élevés. La natalité baisse moins sensiblement au Nord du pays qu'en Wallonie et à Bruxelles. Alors que le rapport Sauvy-Pressat (1962) met en exergue le vieillissement démographique du Sud, la Flandre dispose encore d'une population active abondante, jeune et à bon marché. Enfin, le paysage y est moins déstructuré par l'industrialisation anarchique du siècle dernier.

Il n'est pas douteux que les Flamands savent alors mieux saisir des opportunités que leurs compatriotes wallons. Chez eux, les crédits résultant des lois d'expansion économique (1959,1966,1970) contribuent au financement de projets d'expansion porteurs d'emplois, non à la rationalisation ou au soutien d'activités anciennes. Le nouveau capitalisme flamand se montre très dynamique, alors que les grands holdings se dégagent progressivement de Wallonie, sans initier une véritable reconversion. Les économistes du Nord — notamment G. Eyskens et K. Pinxten, à Leuven — poussent les études axées sur le développement régional, tandis que les mandataires de la région mènent une politique d'ouverture aux sociétés multinationales : de 1959 à 1973, la part flamande dans les investissements étrangers approche les 60 %. Bien que parfois ils s'en défendent, les ministres du CVP contrôlent souvent des départements stratégiques, qui génèrent de gros crédits d'investissement. Ils dotent les provinces septentrionales d'une infrastructure attractive, alors que l'autoroute de Wallonie se fait attendre jusqu'en 1972.

Quoi qu'il en soit des controverses — d'aucuns opposent la culture plus entrepreneuriale des Flamands à la mentalité étatiste des Wallons — la perte de sa suprématie économique par le Sud, puis son déclin donnent un coup de fouet à la conscience régionale wallonne. Cependant, celle-ci ne génère pas un véritable nationalisme, dont les deux guerres mondiales ont, il est vrai, montré tous les dangers.

11. FIN DE LA BELGIQUE UNITAIRE (1962-1970)

Déjà fort secoué précédemment, l'État unitaire est ébranlé par l'échec des lois linguistiques de 1962-1963 et par la vague de scissions des années soixante.

Sous la pression du Vlaamse beweging, le gouvernement Lefèvre-Spaak renforce l'unilinguisme régional, avec maintien du bilinguisme dans l'agglomération bruxelloise. À cet effet, il élabore de nouvelles lois sur l'emploi des langues dans l'administration, l'enseignement et la justice. L'essentiel de ces dispositions tient en quelques points : nouveau tracé de la frontière linguistique, qui ne peut être modifié que par la loi ; renforcement de l'homogénéité linguistique des provinces et arrondissements,

avec transfert des Fourons de la province de Liège au Limbourg, passage de Mouscron-Comines de la Flandre occidentale au Hainaut, rectifications autour de Landen et dans la vallée du Geer ; limitation de l'agglomération bilingue de Bruxelles à dix-neuf communes ; régime de facilités pour certaines localités de la frontière linguistique et six communes de la périphérie bruxelloise.

Loin d'apaiser les tensions, les lois de 1962-1963 allument de nouveaux brûlots communautaires. L'exception à la règle de l'unilinguisme régional, consentie en faveur des francophones de l'Université catholique de Louvain, est perçue par le Vlaamse beweging comme une menace pour l'intégrité du Brabant flamand, voire comme « une tache sur le corps de la Flandre ». Le clichage de la frontière linguistique, considérée comme intangible par le Nord, majoritaire au parlement, indispose les francophones. Ultérieurement, ceux-ci se verront opposer le slogan « taalgrens is staatsgrens »[26]. Le transfert des Fourons au Limbourg n'est pas accepté par une majorité de la population locale, qui demande « le retour à Liège ». Comme les tentatives de solution ultérieures — notamment l'extraprovincialisation — échouent, on voit apparaître le « hérisson dans le jardin extraordinaire de la politique belge », point de chute de plusieurs gouvernements. Aux francophones de la capitale, la limitation de l'agglomération bruxelloise apparaît comme un carcan, entravant tout développement économique et urbanistique. De leur côté, les Flamands célèbrent « de gordel », cette ceinture formée par la périphérie, qui empêche la diffusion de la « tâche d'huile » en terre néerlandophone. Les divergences de vues sur les facilités sont profondes. Pour le Vlaamse beweging, pareille protection des minorités — parfois majoritaires… — joue à sens unique et doit être supprimée, du moins à terme. Aux yeux des francophones, au contraire, il s'agit là d'un système durable, à étendre à d'autres communes ou parties de communes. En outre, quatre localités de la périphérie bruxelloise[27], où le français devance le néerlandais, devraient être intégrées à l'agglomération bilingue, ce que le Nord du pays refuse catégoriquement.

D'autres abcès de fixation des tensions communautaires, temporaires ou durables, vont naître par la suite : les guichets de Schaerbeek, l'école flamande de Comines, l'emploi des langues au conseil communal de Linkebeek et au centre public d'aide sociale de Kraainem… Une série de mouvements y trouveront matière à militantisme ou à agitation : l'Action fouronnaise, le Taal Aktie Komitee, le Vlaams Militantenorde, Voorpost… Incarnant la résistance des partisans du « retour à Liège », le Fouronnais José Happart y gagnera une notoriété indéniable.

Au fil du temps, les forces centrifuges acquièrent une importance croissante. Pour se conformer au principe d'unilinguisme territorial ou chercher une issue à des heurts entre francophones et néerlandophones, des institutions se scindent. Le phénomène est couramment appelé « splitsing ». Ainsi, dès 1960, l'Institut national de radiodiffusion donne naissance à la BRT et à la RTB, qui par la suite deviendront la BRTN, puis la VRT, et la RTBF. La province belge de nombreuses congrégations religieuses se dédouble en provinces de Belgique septentrionale et méridionale. Les circonscriptions ecclésiastiques se calquent sur les limites administratives : la province flamande d'Anvers est constituée en diocèse propre, en 1961 ; l'archidiocèse de Malines reçoit un double siège (Malines-Bruxelles), puis est subdivisé en vicariats du Brabant wallon, du Brabant flamand et de Bruxelles (1962), dotés ultérieurement d'évêques auxiliaires (1982) ; en 1967, le diocèse de Liège est amputé de la province flamande de Limbourg, érigée en diocèse de Hasselt.

---

[26] « La frontière linguistique est frontière d'État ».

[27] Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse et Wezembeek-Oppem.

Les péripéties de l'affaire de Louvain influent lourdement sur la suite des événements. Depuis 1960, la croissance du nombre d'étudiants et d'enseignants néerlandophones, mal à l'aise dans une institution unitaire marquée par l'ancienne prépondérance du français, renforce l'aspiration à l'autonomie de la section flamande, amorcée en 1962. Dans le cadre de la politique d'expansion universitaire, les responsables de la section française se prononcent, en 1966, pour un rayonnement dans un triangle Louvain - Woluwé-Saint-Lambert - Wavre, appelé à s'intégrer à la mouvance de Bruxelles. Le Vlaamse beweging voit dans ce projet un cheval de Troie, destiné à étendre la « tâche d'huile ». Les étudiants néerlandophones, relayés par la presse du Nord, lancent le slogan « Walen buiten ! » (les Wallons dehors !). Le 13 mai 1966, l'épiscopat belge réaffirme sa « volonté inébranlable » de maintenir l'unité institutionnelle, fonctionnelle et géographique de l'Alma Mater. Il suscite des réactions très vives en Flandre, où l'on dénonce le ton autoritaire, clérical et antiflamand de la hiérarchie catholique. Le pouvoir organisateur de l'institution fait cependant des concessions. Il renforce l'autonomie des deux sections, tandis que certains francophones commencent à opter pour un divorce à l'amiable, moyennant de solides garanties. La présentation du plan d'expansion de la section française, le 15 janvier 1968, accélère le processus de dissociation : révolte des étudiants flamands, rupture de la solidarité au sein de l'épiscopat, désaccords entre sociaux chrétiens du Nord et du Sud, chute de gouvernement Vanden Boeynants-De Clercq... Finalement, la scission de l'Université catholique de Louvain est décidée, avec partage du patrimoine et transfert de la section française à Louvain-la-Neuve, ainsi qu'à Woluwé. À l'Université libre de Bruxelles, la « splitsing » des facultés se réalise à partir de 1955. Celle de l'institution est effective en 1969. Elle donne naissance à deux entités distinctes : l'ULB et la VUB.

La fragmentation affecte les structures du pouvoir et les organisations politiques. Le ministère de la Culture est dédoublé à partir de 1961. Le département de l'Éducation nationale est scindé par étapes, entre 1961 et 1968. Des ministères et secrétariats d'État à attributions communautaires ou régionales font leur apparition en 1968 : Relations communautaires et Économie régionale. La réforme de l'État se prépare. Les partis nationaux se divisent l'un après l'autre : à la suite de l'affaire de Louvain survient le « distanciement » entre le PSC et le CVP (1968) ; depuis 1969, le Parti libéral éclate en plusieurs fragments, qui donneront naissance au PRL et au PVV, actuellement VLD ; le Parti socialiste adopte une direction bicéphale en 1971, prélude à une scission entre PS et SP qui interviendra sept ans plus tard.

À l'occasion des événements de 1968, les Flamands prennent pleinement conscience de leur force. Ils se sentent armés pour réclamer une autonomie culturelle complète. De leur côté, les francophones ressentent le Walen buiten comme un diktat, leur minorisation au sein de l'État belge comme un danger et le déclin industriel du Sud comme une catastrophe. Nombre d'entre eux — y compris des catholiques — passent de l'unitarisme au fédéralisme régional. Les partis communautaires et régionaux se multiplient, puis se développent. Constituée comme telle en 1958, la Volksunie atteint son apogée en 1974 (22 sièges à la Chambre). Le Front démocratique des Bruxellois Francophones (FDF) voit le jour en 1964. Il met au cœur de ses préoccupations la défense des intérêts francophones dans la capitale et sa périphérie. De 1971 à 1981, il est le premier parti bruxellois (apogée en 1974 : 12 sièges à la Chambre). Des militants wallons s'exaspèrent du peu d'attention accordée aux revendications du Sud dans les formations traditionnelles, tout en mesurant les limites de la stratégie adoptée par les groupes de pression au sein desquels ils s'activent. Un Parti wallon se forme en 1965, par fusion de petites listes préexistantes. Il s'élargit en 1968, pour devenir le Rassemblement wallon, fédéré avec le FDF. En 1971, le RW est la deuxième force politique de Wallonie (14 sièges à la Chambre). À partir de 1974, cependant, des tensions internes commencent à l'affaiblir. Depuis la même année, des partis

communautaires et régionaux participent à des coalitions gouvernementales, en vue de faire progresser la réforme des institutions sur la voie du fédéralisme.

12. LA BELGIQUE COMMUNAUTAIRE ET RÉGIONALE (1970-1979)

En 1969, le Premier ministre G. Eyskens dresse le constat de décès de l'État unitaire : la formule qu'on lui prête — « la Belgique de papa a vécu » — est apocryphe ; celle qu'il prononce effectivement dans un moment d'emportement — « met België van het verleden, van onze vaders en voorvaders is het gedaan » — n'en est pas moins parlante. L'objectif de la révision de la Constitution à laquelle le monde politique s'est attelé depuis le milieu des années soixante n'est nullement la réalisation du fédéralisme, mais la « construction d'une Belgique communautaire et régionale » (F. Terwagne). En d'autres termes, il s'agit de concilier trois tendances en partie contradictoires : l'aspiration des Flamands à l'autonomie culturelle, la revendication wallonne de fédéralisme économique et l'attachement à l'unité du pays, toujours porté par un fort mouvement d'opinion, par l'instauration d'un équilibre entre les deux grandes communautés nationales. Il n'empêche qu'une fois ouverte la boîte de Pandore, les points de vue vont progressivement se radicaliser. De réforme partielle en refonte provisoire, un projet fédéral mûrira petit à petit, en cours de route. À chaque étape se concrétiseront des avancées que le constituant de 1970 n'a ni prévues, ni même souhaitées.

La mutation institutionnelle ne repose sur aucun plan préconçu. Elle s'opère aussi avec une part d'improvisation, selon des techniques de négociation changeantes. La stratégie du groupe de travail, où majorité et opposition sont représentées, est chère à G. Eyskens. Le dialogue de communauté à communauté est pratiqué surtout sous les gouvernements Tindemans, pour élaborer un programme de majorité ou préparer l'élargissement de celle-ci. Le « déminage » de J.-L. Dehaene permet à la fois de mobiliser francophones et néerlandophones de la majorité, tout en recherchant si nécessaire des appuis extérieurs. À chaque phase son approche. Et à chaque approche correspondent les hommes qui l'incarnent, avec leur style politique.

En 1970, un compromis se dessine entre le Nord et le Sud. Soucieux d'assurer son homogénéité linguistique, le premier obtient l'autonomie culturelle. La création de deux communautés autonomes[28] marque la première irruption d'entités fédérées, dotées d'un pouvoir législatif en matière culturelle et linguistique, dans l'organisation jusqu'alors unitaire de l'État. Les francophones reçoivent des garanties contre leur minorisation politique : parité au Conseil des ministres[29], lois spéciales pour les matières qui touchent aux structures du pays[30], sonnette d'alarme[31]. Avec le premier de ces mécanismes, les collectivités fédérées commencent à participer timidement à la gestion des affaires publiques de l'État. Le Sud obtient également une loi de décentralisation et de planification économique, ainsi qu'un article 107 quater de la Constitution, ouvrant la voie à une régionalisation socio-économique[32].

---

[28] La Communauté française et la Communauté néerlandaise (qui s'intitulera flamande en 1980). La troisième entité — la Communauté allemande (germanophone depuis 1980) — ne deviendra autonome qu'en 1983.

[29] Le Conseil des ministres, qui délibère de toutes les grandes décisions à prendre par l'exécutif, compte autant de membres d'expression française que d'expression néerlandaise, le Premier ministre éventuellement excepté.

[30] Le vote de dispositions en ces matières requiert des majorités en cascade au parlement, qui empêchent l'adoption de ces mesures contre la volonté d'une des deux grandes communautés, fût-elle minoritaire : majorité des présents dans chaque groupe linguistique et, au total, majorité des deux tiers parmi les votants.

[31] Celle-ci permet aux trois quarts des parlementaires d'un groupe linguistique d'empêcher le vote immédiat d'un projet ou d'une proposition de loi défavorable à leur communauté, en faisant du Conseil des ministres une sorte d'organe d'arbitrage.

[32] La régionalisation doit entraîner la création d'une Région wallonne, d'une Région flamande et d'une Région bruxelloise.

Toutefois, le libellé de cette disposition est vague, de telle manière que peuvent en sortir tout et son contraire : c'est une loi spéciale qui déterminera quelles seront les institutions correspondantes et leurs compétences.

Pour obtenir la décentralisation et la planification économique — qui finalement n'intéresseront ni les décideurs, ni l'opinion publique — les Wallons commettent une erreur tactique : ils acceptent le découplage de l'autonomie culturelle et de la régionalisation. Dès lors la première, qui intéresse la Flandre, se concrétise dès 1971, alors que la seconde demeure un vœu pieux. La mise en œuvre du fameux 107 quater bute, en effet, sur la problématique de la Région bruxelloise. Celle-ci doit-elle être une région à part entière, une capitale cogérée par les deux grandes communautés, un district fédéral relevant du pouvoir central ? Faut-il qu'elle se limite aux dix-neuf communes bilingues ou peut-elle s'étendre au-delà ? Quelles garanties donner, en son sein, à la minorité flamande ? Partisans d'une Belgique fondée sur deux communautés, les Flamands refusent d'entrer dans la logique francophone, articulée sur trois régions.

Cependant, des velléités de déblocage se manifestent peu à peu. Le premier dialogue de communauté à communauté (Steenokkerzeel, 1974) est voué à l'échec. François Perin et le Rassemblement wallon rejoignent néanmoins l'esquif gouvernemental. Le premier nommé essaie d'inoculer un peu de régionalisation au sein même de l'État central : c'est la « régionalisation préparatoire » qui, faute de loi spéciale, ne confère pas de véritable autonomie socio-économique à la Wallonie, à Bruxelles et à la Flandre. Pour tenter de désembourber le 107 quater, de nouvelles négociations se déroulent en 1977-1978. Le pacte d'Egmont ouvre des perspectives de pacification, mais il suscite une opposition croissante au Nord, sous la pression des associations culturelles flamandes. Le CVP use alors d'une tactique dilatoire qui provoque l'écroulement du château de cartes : aux difficultés d'interprétation du pacte, éclaircies par les accords du Stuyvenberg, succèdent les arguties juridiques, puis le torpillage du gouvernement par la démission du Premier ministre Tindemans.

13. AVANCÉES VERS LE FÉDÉRALISME (1980-1987)

Alors que la Wallonie s'impatiente, la Flandre commence à se préoccuper des transferts financiers du Nord vers le Sud et à percevoir l'intérêt d'une régionalisation économique. Dans ces conditions, les Wallons peuvent obtenir la création de leur région s'ils y mettent le prix. Ce dernier consiste en trois concessions à l'interlocuteur flamand : extension des compétences des communautés aux matières personnalisables (aide aux personnes, soins de santé), « mise au frigo » de la Région centrale qui, faute d'accord sur Bruxelles, n'a toujours pas d'existence effective, possibilité donnée à la Flandre de s'affirmer comme nation une et indivisible en réalisant l'absorption de sa Région par sa Communauté.

La réforme de 1980 et ses prolongements permettent de nouvelles avancées en direction du fédéralisme. Tout d'abord, il y a création de deux nouvelles entités fédérées, dotées d'un pouvoir législatif : la Région wallonne et la Région flamande[33]. Ensuite, la structure des institutions communautaires et régionales prend forme : outre une assemblée, appelée conseil, chaque entité fédérée a son gouvernement, nommé alors exécutif, autonome par rapport au gouvernement fédéral. Enfin, on assiste, en 1983-1984, à une mutation et à une création : d'une part, la Communauté germanophone devient, en droits, l'égale de la Communauté française et de la Communauté flamande[34] ; d'autre part,

---

[33] Même si celle-ci, absorbée par la Communauté flamande, ne correspond à aucune réalité politique.

[34] Elle a donc son exécutif et son conseil. Ce dernier est composé de mandataires élus directement, non de parlementaires nationaux. Sur ce point, la Communauté germanophone est en avance sur les autres entités fédérées.

la Cour d'arbitrage est installée comme juridiction constitutionnelle à vocation limitée[35]. Il n'empêche que les compétences régionales demeurent limitées[36] et que les entités fédérées gèrent à peine 9 % du budget national.

Alors que la Flandre opte pour l'absorption de la Région par la Communauté, la Région wallonne et la Communauté française demeurent distinctes. Dans les milieux politiques et intellectuels, cette dualité alimente un débat de plus en plus vif. Les défenseurs de l'identité wallonne se méfient de la Communauté française, qu'ils accusent d'aggraver la dépendance culturelle du Sud à l'égard de centres extérieurs. En 1983, ils lancent un *Manifeste pour une culture wallonne.* Ils revendiquent pour la Région un projet global, qui intègre les dimensions économiques, sociales et culturelles. Les partisans de la solidarité francophone plaident, au contraire, pour une fusion entre Communauté et Région. En 1989, ils signent un *Appel en faveur de la Communauté française.* Ils considèrent la langue comme le ciment des francophones de Belgique, qu'ils soient Wallons ou Bruxellois.

Entre-temps, le système des partis se modifie, sous l'influence de la réforme de l'État et de la crise économique. Le Rassemblement wallon implose par étapes : après avoir perdu son aile droite, passée au libéralisme en 1976, il voit d'autres dissidents rejoindre le PS, via le Rassemblement populaire wallon, ou le PSC, via l'Alliance démocratique wallonne. Il perd toute représentation parlementaire en 1985. Désormais, le combat fédéraliste wallon se mène essentiellement au sein des « partis traditionnels », où perce une nouvelle génération plus soucieuse de l'autonomie du Sud, et dans un nouveau groupe de pression, Wallonie région d'Europe, constitué en 1986. Le FDF s'affaiblit. Pour survivre, il sera amené à constituer une fédération avec le PRL, en 1993. Associée à certaines étapes du processus de fédéralisation, la Volksunie paie cher ses participations gouvernementales. À partir de 1978, elle est concurrencée, puis supplantée par le Vlaams Blok. Ce dernier incarne un nationalisme flamand radical, xénophobe, ouvertement fasciste. Durablement ancré dans l'espace politique du Nord du pays, il taille des croupières aux partis démocratiques, amenés à durcir le ton pour préserver leur électorat.

Les années 1983 à 1987 sont marquées par de nouvelles turbulences. À Fouron, c'est l'escalade, entretenue par les « marches de promeneurs flamands » et par les polémiques sur l'octroi à José Happart de l'écharpe mayorale, puis du poste de premier échevin faisant fonction. La Flandre allume un nouveau brandon de discorde en exigeant, pour limiter les transferts financiers Nord-Sud, la régionalisation de fait de cinq secteurs économiques demeurés nationaux[37]. En 1984, elle lance le slogan « plus un franc flamand pour l'acier wallon ». Obtenant gain de cause, elle oblige la Wallonie à rationaliser sa sidérurgie dans des conditions très difficiles. Toujours à mi-chemin entre l'unitarisme et le fédéralisme, l'État belge doit à nouveau se restructurer.

14. L'ÉTAT FÉDÉRAL (DE 1988 À NOS JOURS)

La révision constitutionnelle de 1988 et ses prolongements légaux ne modifient guère l'architecture des institutions. Ils permettent, toutefois un net renforcement de l'autonomie des entités fédérées, obtenu par concessions réciproques. Les francophones acceptent la limitation de la Région bruxelloise à dix-neuf communes. Ils renoncent à l'exigence d'un traitement parallèle entre habitants de

---

35 Elle contrôle le respect par les différents législateurs des dispositions relatives à la répartition des compétences prévues par la Constitution et par les lois d'exécution.

36 Elles concernent essentiellement trois domaines : l'économie régionale, la gestion du cadre de vie et le contrôle de l'administration publique locale.

37 Le textile, les charbonnages, les chantiers navals, le verre creux d'emballage et la sidérurgie.

la périphérie d'expression française et néerlandophones de la capitale. En contrepartie, les Flamands consentent au « bétonnage » des facilités, inscrites dans la Constitution[38].

Le compromis ainsi dégagé comporte six éléments importants. Primo, la Région de Bruxelles-capitale voit enfin le jour. Elle est dotée d'un gouvernement et d'un conseil[39], mais aussi d'autres institutions très complexes. À quelques exceptions près, elle exerce les mêmes compétences que les autres régions. Secundo, les attributions des communautés sont étendues : désormais, elles englobent l'enseignement. Tertio, le champ d'action des régions est élargi à des matières comme les travaux publics et une bonne part des transports. Quarto, la mission de la Cour d'arbitrage est étoffée : elle inclut le contrôle de la conformité des normes de l'État, des communautés et des régions à des droits fondamentaux comme l'égalité devant la loi, la non-discrimination, la liberté d'enseignement, avec pouvoir d'annulation. Quinto, une solution de pacification[40] est recherchée pour les communes à statut spécial. Sexto, communautés et régions se voient reconnaître une autonomie financière, avec régime transitoire de dix ans. L'essentiel de la réforme réside dans le transfert aux entités fédérées de compétences importantes, assorties de moyens substantiels : communautés et régions gèrent 32 % des ressources de l'État, ce qui, — pour la première fois — place la Belgique dans la moyenne des États fédéraux. C'est pourquoi maints observateurs considèrent la révision constitutionnelle de 1988 comme « la phase décisive de l'entrée en fédéralisme ».

Cependant, l'opération, amputée de sa troisième phase, demeure inachevée. Sont laissés en suspens des dossiers comme la réforme du Sénat, avec participation des entités fédérées à cette assemblée, l'élection directe des conseils communautaires et régionaux, la fixation des compétences communautaires et régionales en matière de politique extérieure, l'octroi du pouvoir résiduaire[41] aux composantes de la fédération. À l'expérience, il apparaît aussi que le financement prévu pour la Communauté française est insuffisant. Ce problème oblige les francophones à rationaliser leur enseignement, non sans douleur. Il affaiblit également la position des partisans d'une fusion entre Communauté et Région, renforçant dans leur conviction ceux qui prônent un dépeçage total ou partiel de la première au profit de la seconde.

La révision constitutionnelle de 1993 concrétise les accords de la Saint-Michel, qui renforcent le caractère fédéral de la Belgique. Elle est suivie par une « toilette » de la Constitution, que les réformes successives ont rendue embrouillée : un nouveau texte de la Loi fondamentale[42] est adopté le 17 février 1994.

Le contenu de cette étape supplémentaire dans le processus de fédéralisation tient en trois axes. Tout d'abord, le Sénat[43] inclut une représentation des communautés. Celle-ci est cependant modique (21 membres sur 71). Elle ne fait nulle place aux régions. Elle s'avère de surcroît, inégalitaire, en ce sens que — sauf pour la Communauté germanophone — elle se répartit proportionnellement à l'importance démographique des composantes. Ensuite, les conseils[44] flamand et wallon ne sont plus composés de mandataires nationaux exerçant des attributions communautaires ou régionales à titre dérivé, mais

---

38 Ce « bétonnage » sera cependant remis en question en 1998 par des circulaires du gouvernement flamand.

39 Composé d'élus directs spécifiques.

40 À l'expérience, celle-ci s'avérera toute relative.

41 Il s'agit des compétences qui n'auraient pas été explicitement attribuées à un niveau de pouvoir.

42 Avec nouvelle numérotation des articles.

43 Dont les attributions sont partiellement modifiées. Voir *infra*, chapitre 5.

44 Bientôt appelés parlements (1995).

d'élus directs spécifiques[45]. Enfin, les compétences des entités fédérées sont étendues : s'y ajoutent notamment l'autonomie constitutive[46], le droit de conclure et d'approuver des traités internationaux dans leur champ d'action, en théorie aussi le pouvoir résiduaire. La masse budgétaire gérée par les communautés et les régions augmente encore. Après paiement des intérêts de la dette, les moyens financiers se répartissent comme suit en 1996 : 43,7 % pour l'État fédéral et 56,3 % pour les entités fédérées.

Scellés entre francophones, les accords de la Saint-Quentin donnent en partie satisfaction aux régionalistes, en plaçant la Communauté française sous une dépendance relative de la Wallonie et des francophones de Bruxelles. Jusqu'en 1999, le gouvernement communautaire est majoritairement composé de ministres régionaux wallons et bruxellois francophones. Le conseil est constitué de parlementaires wallons et d'une partie des élus régionaux bruxellois francophones. Enfin, certaines compétences de la Communauté (santé, aide aux personnes, tourisme, formation professionnelle...) sont transférées à la Région wallonne et aux organes régionaux francophones de Bruxelles. Cantonnée dans la culture, l'enseignement et l'audio-visuel, la Communauté française demeure dans la ligne de mire de ceux qui voudraient la dépouiller de ses dernières attributions, afin de régionaliser celles-ci.

La Belgique a-t-elle atteint un point d'équilibre définitif ? Rien n'est moins sûr. Dès 1993, le Premier ministre Dehaene affirme que nos institutions sont toujours perfectibles, donc évolutives. Des forces politiques flamandes, mais aussi quelques francophones estiment que l'on pourrait répartir plus rationnellement les compétences, en retirant au pouvoir fédéral les lambeaux qu'il garde en certains domaines, voire en transférant aux entités fédérées au moins deux branches de la sécurité sociale, la coopération au développement, la justice... Au Nord du pays, à l'approche du septième centenaire de la bataille des Éperons d'or (2002), des figures de proue, en particulier le ministre-président Luc Van den Brande, se prononcent en faveur du confédéralisme : ce dernier impliquerait l'indépendance des entités fédérées, entre lesquelles subsisterait une alliance limitée à quelques domaines et, par nature, fragile. On connaît la réplique cinglante de F. Delperée : « Le confédéralisme, c'est le fédéralisme des cons ». Il n'empêche que le parlement flamand émet de nouvelles revendications radicales en 1999...

15. ÉTAT DES LIEUX

Nous ne pouvons, dans un ouvrage de synthèse, évoquer par le menu tous les aspects du fédéralisme belge tel qu'il existe à présent. Dans le tableau ci-dessous, nous donnerons un aperçu schématique de la répartition des compétences. Viendra ensuite une courte présentation de l'armature institutionnelle des communautés et des régions. Nous ponctuerons ce chapitre en relevant les principaux caractères du régime actuel, tout en nous interrogeant sur ses chances de survie.

---

[45] Le conseil de la Communauté française, composé d'élus régionaux wallons et bruxellois, fait exception à la règle. Le conseil de la Communauté germanophone et celui de la Région bruxelloise étaient déjà composés d'élus directs, respectivement depuis 1983 et 1989.

[46] Les entités fédérées peuvent déterminer elles-mêmes les règles relatives à leur organisation et à leur fonctionnement.

Répartition des compétences
État fédéral : • union économique et monétaire ; • finances de l'État ; • sécurité sociale ; • une partie de la santé publique ; • une part importante des affaires intérieures ; • justice ; • défense nationale ; • affaires étrangères (sauf les compétences des entités fédérées).
Communautés : • culture (y compris l'audiovisuel) ; • enseignement ; • emploi des langues dans l'administration, l'enseignement, les relations entre les employeurs et leur personnel (sauf exceptions) ; • matières personnalisables (aide aux personnes, partie des soins de santé) ; • recherche scientifique (pour leurs compétences) ; • relations internationales (pour leurs compétences) ; • coopération entre communautés ; • administration, budget et finances des communautés.
Régions : • économie (y compris l'agriculture et le commerce extérieur, à l'exclusion des compétences fédérales) ; • énergie ; • emploi ; • transports ; • travaux publics ; • logement ; • aménagement du territoire, urbanisme ; • environnement, protection de la nature ; • politique de l'eau ; • tutelle sur les provinces et les communes ; • recherche scientifique (pour leurs compétences) ; • relations internationales (pour leurs compétences) ; • administration, budget et finances des régions.

Parcourons brièvement l'armature institutionnelle des communautés et des régions. Chacune de celles-ci a son gouvernement et son assemblée. Au Sud du pays et à Bruxelles, la Communauté française exerce les compétences communautaires. À l'extrême Est, la Communauté germanophone exerce les compétences communautaires, mais aussi quelques attributions régionales que la Région wallonne lui a transférées. Au Nord et à Bruxelles, la Communauté flamande exerce les compétences communautaires. En Flandre, elle exerce, en outre, les attributions de la Région flamande. Au Sud, la Région wallonne exerce les compétences régionales. Dans la capitale, la Région bruxelloise exerce aussi les compétences régionales. Réunis ou séparés selon le rôle linguistique, ses responsables exercent, en sus, d'autres attributions : celles de l'agglomération bruxelloise[47], celles de l'ancienne province de Brabant[48] dans les dix-neuf communes, celles que leur délèguent ou leur transfèrent les communautés…

Le fédéralisme belge présente huit caractères. Il convient de les relever, avant d'aborder la question de l'avenir de l'État.

Notre fédéralisme est centrifuge, et non centripète. Il se construit par le démembrement d'un État unitaire, non par l'union d'entités précédemment souveraines. Il s'ensuit que la répartition des compétences entre les niveaux de pouvoir est complexe, souvent truffée d'exceptions et de restrictions : lors de chaque grande négociation institutionnelle, l'État fédéral défend ses attributions becs et ongles, face à l'appétit des entités fédérées.

Notre fédéralisme est bipolaire. Il est fondé sur la coexistence de deux types d'entités fédérées : les communautés et les régions. Celles-ci exercent des compétences de nature différente, dans des espaces ou sur des collectivités elles aussi différentes. Pareille structure ne simplifie pas l'architecture des institutions. Elle empêche aussi le fédéralisme belge d'être à proprement parler territorial[49] : les Communautés française et flamande ne sont-elles pas en même temps compétentes à Bruxelles pour les mêmes objets, à savoir la culture, l'enseignement et les affaires sociales ?

Notre fédéralisme est asymétrique depuis 1980. L'autonomie flamande s'articule sur la Communauté, qui digère la Région. Celle des francophones repose sur un dualisme Communauté française/Régions wallonne et bruxelloise. Comme on l'a déjà souligné, on y relève cependant une dépendance croissante de la Communauté à l'égard des deux Régions.

Notre fédéralisme est empirique et évolutif. Il s'édifie par étapes successives, quelquefois même dans l'improvisation. Les textes qui l'organisent doivent comporter suffisamment d'opacité, d'ambiguïtés et de possibilités de double lecture pour qu'il faille les revoir, les compléter ou les préciser lors d'un marathon ultérieur. Chaque phase du processus suscite ainsi son propre dépassement : on a donc affaire à un « fédéralisme de superposition » (F.Delperée), puisqu'à chaque stade, on ajoute « une couche » de compétences aux entités fédérées.

Notre fédéralisme est pacifique, mais de confection oligarchique. Il s'élabore sans guerre civile, sous l'égide des directions de partis et des gouvernements, mais aussi en l'absence de consultation directe des citoyens, avec des assemblées réduites au rôle de chambres d'entérinement. Il souffre, dès lors, d'un certain déficit démocratique.

---

47 Enlèvement et traitement des immondices, aide médicale urgente, services d'incendie, etc.

48 Scindée en Brabant wallon et en Brabant flamand le 1er janvier 1995, la Région bruxelloise reprenant ses attributions dans l'agglomération.

49 Il l'est, néanmoins, pour ce qui concerne les régions et la Communauté germanophone.

Notre fédéralisme est compliqué. La logique d'autonomie incite chaque composante à mettre l'accent sur ses particularités, dans lesquelles elle voit des reflets de son identité. De plus, les compromis politiques, longuement négociés, sont généralement tarabiscotés, parfois même « surréalistes ». Les institutions du pays risquent de devenir indéchiffrables pour le commun des mortels, avec le danger d'éloigner les citoyens du politique.

Notre fédéralisme est unique en son genre. Il a été conçu pour répondre à des besoins spécifiques, que l'on ne retrouve pas réunis comme tels dans d'autres pays. Il est aussi le fruit d'une culture politique qui valorise l'art de la négociation, l'imagination créatrice, quelquefois, aussi la « plomberie institutionnelle », pour donner une part de satisfaction à chacune des parties.

Notre fédéralisme est menacé. Il ne court pas le risque d'être emporté par un retour nostalgique à l'unitarisme « belgicain ». Mais il n'est pas à l'abri des poussées de fièvre confédéraliste, voire séparatiste. Il pourrait également se disloquer suite au lent travail de sape des forces de dissociation.

Secouée par de multiples turbulences, la Belgique a-t-elle encore un avenir ? L'historien n'est pas futurologue. De plus, le proverbe « nul n'est prophète en son pays », fruit de la sagesse populaire, doit inciter l'analyste à la prudence. Tout bien pesé cependant, le scénario d'une dislocation imminente et brutale de l'État belge me paraît improbable. Je n'exclus pas pour autant une longue agonie, suivie de mort clinique.

Actuellement l'État belge repose encore sur quelques rouages institutionnels fédérateurs[50] : la royauté, la diplomatie, l'armée, ainsi que — pour peu qu'elles retrouvent leur crédibilité, mise à mal par l'affaire Dutroux — la justice et la police fédérale. Le système de négociations collectives des conditions de travail garde, lui aussi, un caractère foncièrement national. Cogestionnaires de la sécurité sociale, les principales organisations patronales, syndicales et mutuellistes demeurent majoritairement attachées à la solidarité entre Belges. Dans notre économie de concertation, de tels acteurs collectifs ont du poids. Enfin, pour autant que les sondages d'opinion reflètent fidèlement l'évolution des opinions publiques, il n'existe à présent aucun courant séparatiste dominant, ni en Wallonie, ni à Bruxelles, ni même en Flandre.

Bien plus, l'État belge est probablement appelé à survivre un certain temps encore, ne fût-ce que par inertie. Son implosion soulèverait, en effet, une série de problèmes graves, pour lesquels il n'existe aujourd'hui aucune solution digne de ce nom. Que faire, par exemple, des Bruxellois, ces « enfants du divorce », tirés à hue et à dia entre la Flandre et la Wallonie ? Comment, en cas de scission, ne pas perdre les fonctions que Bruxelles assume aujourd'hui, dans l'intérêt même des autres composantes de l'État : point de rencontre des communautés, capitale de l'Europe, siège des instances de l'OTAN ? Une prompte déchirure poserait de surcroît, la question de la répartition d'une importante dette publique, à laquelle est étroitement liée la crédibilité des débiteurs envers leurs créanciers. Ces derniers ne sont-ils pas, majoritairement, des Flamands, des Wallons et des Bruxellois, qui tous ont le culte de l'épargne ? Comme chacune des deux grandes communautés a l'autre pour principal partenaire économique et commercial, une séparation sur le modèle tchécoslovaque (1993) n'entraînerait-elle pas un appauvrissement de toutes les parties ? Dans un pays où le bien-être est, à tort ou à raison, l'idéal de nombreux citoyens, on réfléchirait à deux fois, sinon davantage, avant de provoquer l'irréparable. Au plan international, avons-nous d'ailleurs vraiment le choix ? Dans une Europe qui reste fondée sur les

---

[50] Sans ignorer le phénomène, je n'attache guère d'importance à l'enthousiasme superficiel et passager lié à des performances sportives, comme celles de l'équipe nationale de football…

États, imagine-t-on la France, l'Espagne, l'Italie, la Grande-Bretagne et d'autres pays encore laisser à la Flandre ou à la Wallonie la faculté de donner « le mauvais exemple » ? On en mesurerait rapidement les répercussions en Corse, en Bretagne, au Pays Basque, en Catalogne, en Padanie, ou en Écosse... Tant que l'Europe des régions demeure un projet ou un discours, l'éclatement de la Belgique se heurtera à des vents contraires.

Cependant, je ne puis écarter l'hypothèse d'un lent dépérissement, suivi d'un constat de décès. Comme l'a souligné W. Dewachter, la société belge est progressivement supplantée par deux sociétés distinctes, néerlandophone et francophone. La notion d'espace public commun devient de plus en plus évanescente. Les secteurs qui socialisent les individus et marquent profondément leur échelle de valeurs — l'enseignement, la culture — sont gérés de manière séparée. La nébuleuse de la communication sociale — presse, radio, télévision — est structurée en deux réseaux cloisonnés, auxquels une infime minorité peut accéder simultanément ou alternativement. Ainsi émergent des opinions publiques qui s'ignorent largement : elles n'ont plus du partenaire qu'une image sommaire, déformée, souvent caricaturale.

De plus, la Belgique est la seule fédération dépourvue de partis fédéraux. Elle compte, en effet, deux systèmes de formations politiques, qui affrontent des corps électoraux distincts. Il s'ensuit que, concurrents devant leur communauté, les acteurs collectifs n'ont plus d'incitant à adopter une attitude modérée envers l'autre communauté : ils font plutôt assaut de fermeté ou de radicalisme. Pareille situation renforce la dynamique centrifuge : en l'absence d'accord entre partenaires au plan fédéral, la tentation d'« expulser » les problèmes est grande en transférant leur gestion aux entités fédérées.

Le comportement électoral se différencie fréquemment, ce qui traduit l'existence de préférences politiques et d'échelles de valeurs dissemblables. Depuis 1971, il n'est pas rare, en effet, que les familles politiques enregistrent, lors des scrutins, des résultats divergents dans les trois communautés ou les trois régions. Les élites d'une entité fédérée ne sont même plus connues par les citoyens des autres composantes de l'État. Bien plus, lors d'événements qui ébranlent une bonne part de la population, les réactions sont d'intensité très différente de part et d'autre de la frontière linguistique. On l'a constaté lors des manifestations antimissiles des années quatre-vingt et des hommages au roi Baudouin de 1993. Les créations de comités blancs en 1997 renvoient, elles aussi, l'image d'une dualité incontestable. Un pays dont les composantes deviennent insensiblement étrangères l'une à l'autre peut-il survivre longtemps ? Poser la question en ces termes, n'est-ce pas y répondre ?

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

Aux ouvrages signalés dans la bibliographie générale, il convient d'ajouter les publications suivantes :

1. Historiographie et bibliographie

H. HASQUIN, « Le mouvement wallon : une histoire qui reste à écrire », dans *Histoire et historiens depuis 1830 en Belgique, op. cit.*, pp. 147-155.

Ch. KESTELOOT, « Tendances récentes de l'historiographie du mouvement wallon (1981-1995) », dans *Revue Belge d'Histoire Contemporaine*, t. XXV, 1994-1995, pp. 539-568.

É. GUBIN, « D'une histoire nationale à l'autre : à propos de l'historiograhie du mouvement flamand en Belgique », dans *Histoire et historiens depuis 1830 en Belgique, op. cit.*, pp. 125-146.

S. dir. G. DE SMET, *De geschiedschrijving van de Vlaamse Beweging sinds 1975. Handelingen van het colloquium op 24-10-1992 te Antwerpen [...]*, n° spécial de *Wetenschappelijke Tijdingen*, Gand, 1993.

G. PROVOOST et W. VAN DEN STEENE, *Vijfentwintig jaar Vlaamse beweging. Bibliografie 1945-1970*, Gand, 1972.

W. VAN DEN STEENE, *De Vlaamse beweging na 1945. Bibliografie 1971-1975, 1976-1980, 1981-1985*, Gand, 1977-1989, 3 vol.

2. Évolution de l'État belge

S. dir. D. BLAMPAIN et a., *Le français en Belgique. Une langue, une communauté*, Louvain-la-Neuve, 1997.

S. dir. K. DEPREZ et L. VOS, *Nationalism in Belgium. Shifting Identities 1780-1995*, Houdmills - Basingstoke, 1998.

S. dir. A. DIECKHOFF, *Belgique. La force de la désunion*, Bruxelles, 1996.

S. dir. S. JAUMAIN, *La réforme de l'État... et après ? L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada*, Bruxelles, 1997.

M. LEROY, *De la Belgique unitaire à l'État fédéral*, Bruxelles, 1996.

S. dir. A. LIJPHART, *Conflict and coexistence in Belgium. The Dynamics of a cultural divided society*, Berkeley, 1981.

A. MÉAN, *La Belgique de papa. 1970 : le commencement de la fin*, Bruxelles, 1989 (Pol-His, 1).

Nationalisme (n° spécial des *Cahiers d'Histoire du Temps Présent*, 3), Bruxelles, 1997.

J. STENGERS « La déconstruction de l'État-Nation : le cas belge », dans *Vingtième siècle*, n° 50, avril-juin 1996, pp. 36-54.

A. VON BUSEKIST, *La Belgique. Politique des langues et construction de l'État de 1780 à nos jours*, Paris-Bruxelles, 1998.

L. VOS, « Shifting nationlism : Belgians, Flemings and Walloons », dans s. dir. M. TEICH et R. PORTER, *The National Question in Europe in Historical Context*, Cambridge, 1993, pp. 128-147.

L. WILS, « L'emploi des langues en matières judiciaires et administratives dans le royaume de Belgique », dans *Revue du Nord*, t. LXXIII, 1991, n° 289, pp. 51-71.

E. WITTE et H. VAN VELTHOVEN, *Taal en politiek. De Belgische casus in een historisch perspectief*, 2e éd., Bruxelles, 1998.

3. Flandre et mouvement flamand

S. dir. J. DELEU et a., *Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, Tielt, 1973-1975, 2 vol.

S. dir. R. DE SCHRYVER et a. *Nieuwe Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, Tielt, 1998, 3 vol.

B. DE WEVER, *Greep naar de macht. Vlaams-nationalisme en Nieuwe Orde. Het VNV 1933-1945*, Tielt-Anvers, 1994.

H.-J. ELIAS, *Geschiedenis van de Vlaamse Gedachte, 1780-1914*, Anvers, 1970, 4 vol.

H.-J. ELIAS, *Vijfentwintig jaar Vlaamse beweging, 1914-1939*, Anvers, 1969, 4 vol.

É. GUBIN, *Bruxelles au XIXe siècle, berceau d'un flamingantisme démocratique, 1840-1873*, Bruxelles, 1979 (Histoire, Pro Civitate, 56).

T. HERMANS, L. VOS et L. WILS, *The Flemish Movement. A Documentary History 1780-1990*, Londres, 1992.

M. REYNEBEAU, *Het klauwen van de leeuw. Vlaamse identiteit van de 12de tot de 21ste eeuw*, Louvain, 1995.

H. VAN VELTHOVEN, *De Vlaamse Kwestie 1830-1914. Macht en onmacht van de Vlaamsgezinden*, Courtrai, 1982.

A.-W. WILLEMSEN, *De Vlaamse Beweging*, I : *1830-1914*, II : *1914-1940*, III : *na 1940*, Hasselt, 1974-1979, 3 vol. (Twintig Eeuwen Vlaanderen, 4-6).

A.-W. WILLEMSEN, *Het Vlaams-nationalisme. De geschiedenis van de jaren 1914-1940*, 2e éd., Utrecht, 1968.

L. WILS, *Honderd jaar Vlaamse Beweging. Geschiedenis van het Davidsfond*, Louvain, 1977-1989, 3 vol.

L. WILS, *Vlaanderen, België, Groot-Nederland. Mythe en geschiedenis*, Louvain, 1994.

4. Wallonie et mouvement wallon

S. dir. L. COURTOIS et J. PIROTTE, *Images de la Wallonie dans le dessin de presse (1910-1961)*, Louvain-la-Neuve, 1993 (Publications de la Fondation wallonne Pierre-Marie et Jean-François Humblet, 2).

S. dir. L. COURTOIS et J. PIROTTE, *L'imaginaire wallon. Jalons pour une identité qui se construit*, Louvain-la-Neuve, 1994 (Publications de la Fondation wallonne Pierre-Marie et Jean-François Humblet, série Recherches, 1).

Ph. DESTATTE, *L'identité wallonne. Essai sur l'affirmation politique de la Wallonie (XIXe- XXe siècles)*, Charleroi, 1997.

S. dir. J.-M. D'HEUR ET P. GÉRIN, *Actes du colloque scientifique international sur le Congrès national wallon de 1945*, n° spécial de *La Vie Wallonne*, t. LXXI, Liège, 1997.

F. JORIS, *Les Wallons et la réforme de l'État. De l'État unitaire à l'État « communautaire et régional » (1890-1970)*, 2e éd., Charleroi, 1998.

Ch. KESTELLOT, *Mouvement wallon et identité nationale*, Bruxelles, 1993 (Courrier hebdomadaire du CRISP, 1392).

A. PIROTTE, *L'apport des courants régionalistes et dialectaux au mouvement wallon naissant. Une enquête dans les publications d'action wallonne de 1890 à 1914*, Louvain-la-Neuve/Louvain, 1997 (Recueil de Travaux d'histoire et de philologie de l'Université de Louvain, 7e série, 5).

M. QUÉVIT, *Les causes du déclin wallon. L'influence du pouvoir politique et des groupes financiers sur le développement régional*, Bruxelles, 1978.

V. VAGMAN, *Le mouvement wallon et la question bruxelloise*, Bruxelles, 1994 (Courrier hebdomadaire du CRISP, 1434-1435).

5. Institutions

J. BRASSINNE, *La Belgique fédérale*, Bruxelles, 1994 (Dossiers du CRISP, 40).

É. CEREXHE, *Tout savoir sur la Réforme de l'État belge*, 2e éd., Diegem, 1994 (Tout savoir sur..., 12).

M. UYTTTENDAELE, « Fédéralisme régional ou fédéralisme communautaire ? », dans *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, 1993, pp. 119-123.

M. UYTTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé. Réflexions sur le système institutionnel belge issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, 1991.