

Réflexions sur le rôle du Parlement wallon dans les nouvelles configurations institutionnelles à l'horizon 2040

René Robaye
Facultés universitaires de Namur et UCL

Anne Staquet
Université de Mons

Dans une perspective philosophique, une réflexion prospective ne peut évidemment se confondre ni avec la divination, à la manière de Madame Soleil, des évolutions concrètes du Parlement wallon, ni avec la prospection scientifique qui, à partir de lois ou de tendances, tente de déterminer les probabilités de l'avènement de tel ou tel phénomène. Il s'agira bien plutôt de développer une approche à la fois normative – c'est-à-dire de réfléchir, en fonction des raisons d'être de cette institution, aux buts qu'il serait intéressant qu'elle vise – et critique, autrement dit qui mettrait à jour les valeurs sous-jacentes à ces objectifs et à ses fonctionnements actuels.

Constat : une augmentation de la fracture entre les citoyens et les pouvoirs publics, malgré les efforts de ces derniers

Sur le plan des valeurs, l'instauration du Parlement de la Région wallonne semble viser à la fois l'autonomie et la proximité. Il s'agissait en effet de permettre à une population d'avoir son mot à dire sur son propre développement et de décentraliser le pouvoir de manière à diminuer la distance physique entre le pouvoir et les citoyens, afin de réduire aussi cette distance sur le plan symbolique.

Pour ce qui est de la décentralisation, la Région wallonne a fait preuve de créativité en multipliant ses capitales et en poussant ainsi sa logique au-delà des manières de faire habituelles. Il ne s'agit pas ici de mettre en évidence les avantages et inconvénients de cette solution innovante, mais de montrer comment l'institution a tenté par des transformations concrètes de modifier une situation. Cette manière d'agir est particulièrement importante, car elle constitue une voie autre que l'idéologie. Nous y reviendrons.

Néanmoins, cette solution n'a pas empêché d'augmenter la fracture entre les citoyens et les pouvoirs publics. Malgré le fait qu'il y a peu de pays où les hommes politiques, même aux plus hauts échelons, fassent partie du peuple au lieu de constituer une classe particulière, la distance entre la vie politique et la vie personnelle de la population ne cesse de s'accroître, de sorte que non seulement la confiance de la population envers ses représentants diminue continuellement mais aussi et surtout que les gens agissent de moins en moins en tant que citoyens. Ce constat n'est évidemment ni wallon ni belge, ce qui n'empêche que des solutions au niveau local peuvent être recherchées et testées.

Question : comment faire en sorte que le Parlement occupe une place particulière dans la structure démocratique de manière à rendre celle-ci plus participative et à impliquer les citoyens dans la vie politique ?

La question pertinente ne semble donc pas celle qui consiste à déterminer ni quelles seront les nouvelles compétences du Parlement wallon dans les trente

prochaines années ni même comment il fera face à l'élargissement probable de ses compétences, mais comment faire en sorte qu'il occupe une place particulière dans la structure démocratique de manière à rendre celle-ci plus participative et, de la sorte, d'impliquer les citoyens dans la vie politique. Il s'agit donc de déplacer en quelque sorte le cadre de la réflexion. Certes, des initiatives variées sont prises pour impliquer la population dans la vie politique: de l'organisation de visites du parlement à des séances où des jeunes débattent et prennent des arrêtés de lois. Mais il est clair que, malgré l'intérêt de telles mesures, le désintérêt pour la politique ne cesse de s'amplifier dans l'ensemble de la population.

Un autre élément majeur de la crise du politique est la place de moins en moins grande qu'occupe la politique. Non seulement l'emboîtement des structures donne l'impression à une grande part de la population que l'essentiel se passe au niveau de l'Europe et que donc, au niveau du Parlement wallon, il reste essentiellement à entériner les mesures européennes et à gérer les miettes, mais surtout le politique semble soumis à d'autres champs de compétences. Par exemple: Est-ce vraiment la politique qui décide ou l'économie ? Le monde politique n'est-il pas, lui aussi, dominé par l'idéologie économiste ? Ne devrait-il pas mener sa réflexion à un degré précédent et s'interroger fondamentalement sur son rôle premier plutôt que de chercher les moyens de favoriser le développement économique ou de tenter de concilier l'économique et le social ? Au-delà des distinctions, somme toutes déjà secondaires, entre le libéralisme et l'interventionnisme, quel rôle veut-on que joue la politique par rapport non seulement à l'économie, mais surtout par rapport à la société dans son ensemble ?

Ne serait-ce pas aussi le rôle de la politique de réfléchir sur ce qu'est une démocratie et sur l'évolution de notre démocratie ? Certes, notre pays est démocratique depuis son instauration. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'il peut faire fi d'une telle réflexion, d'autant plus que des questions nouvelles me semblent se poser. Comment la démocratie est-elle conciliable avec les groupes de pression et le lobbying, par exemple ? Les médias de masse n'ont-ils pas mine de rien transformé la démocratie ? Le cas de l'Italie montre clairement que le fait que celui qui détient les médias les plus populaires, telle la télévision, a de bien plus grandes chances de se faire élire. Mais un tel constat, n'implique-t-il pas de s'interroger sur les limites de la démocratie dans un monde dominé par les médias de masses ? Comment faire en sorte que les médias ne deviennent pas un instrument de propagande ? Comment maintenir son caractère réellement représentatif à notre démocratie ? Parallèlement, comment faire pour que la démocratie ne devienne pas une idéologie ? Autrement dit, comment faire en sorte que la démocratie représente réellement les citoyens et pas simplement que ceux-ci soient persuadés de vivre dans une société démocratique ? La question est moins rhétorique qu'elle n'en a l'air. Pour en saisir la pertinence, il faut avoir à l'esprit la distinction entre l'idéologie démocratique et l'exercice de la démocratie. Dans le premier cas, on sait *a priori*, sans s'être posé la question, que l'on vit dans une démocratie, peut-être même dans un des pays les plus démocratiques qu'il soit, mais on évite aussi très soigneusement de s'interroger sur ce qu'est la démocratie, sur son fonctionnement et sur son évolution. Autrement dit, la réponse est là avant même que la question ne soit véritablement posée. Dans le second cas, par contre, non seulement la réponse n'est pas évidente, elle suscite le débat et des divergences de vue, mais surtout c'est l'organisation concrète et pas seulement politique de la vie en commun qui est d'ordre démocratique. Permettez-nous de prendre un exemple concret basique. Dans son utopie, Charles Fourier ne prône pas la solidarité par des discours sur l'importance de l'entraide entre les membres de sa société idéale, il fait coudre des chemises, qui se boutonnent à l'arrière, de manière à ce que les citoyens soient obligés de s'entraider les uns les autres chaque matin et chaque soir. L'exemple peut paraître trivial, mais il montre bien la distinction entre l'idéologie de la solidarité et l'exercice de celle-ci. Or, à une époque où une majorité de la population se considère davantage comme des consommateurs que comme des citoyens et où elle ne se sent plus impliquée dans la vie politique, il est important de

voir comment renouveler les institutions politiques. Autrement dit, il ne s'agit pas, par un discours asséné régulièrement, de répéter combien notre démocratie fonctionne et combien il est important que chacun soit partie prenante de son destin, mais de mettre en place les structures concrètes, voire insignifiantes, pour qu'effectivement la citoyenneté s'exerce dans les petits actes de tous les jours. A ce niveau, le Parlement wallon me semble pouvoir exercer un rôle tout à fait déterminant et il est peut-être même, de par sa vocation, la structure où ces difficultés peuvent se résoudre.

La redéfinition des rapports entre politique, économie et culture

S'il s'agit de se méfier de l'idéologie et, particulièrement, de l'idéologie démocratique (une des armes idéologiques les plus puissantes d'une société totalitaire serait de faire croire à sa population qu'elle est démocratique), cela ne signifie pas pour autant que l'on puisse se passer de travailler au niveau ni du discours ni de l'image de soi. La différence se situe dans le statut du discours. Dans l'idéologie, le discours n'est pas remis en cause et sa répétition est essentielle à son fonctionnement. D'une certaine manière, on peut dire que le discours idéologique fonctionne comme la publicité: les preuves données sont sujettes à caution et la répétition du message est essentielle à son intégration. Mais le discours peut évidemment être utilisé autrement et, notamment, pour la réflexion et le débat.

A ce niveau, le rôle de la culture s'avère fondamental. D'une part, la culture est indispensable à l'exercice démocratique, dans la mesure où une véritable démocratie ne peut négliger la formation de sa population. Et il est clair que la formation ne signifie pas avant tout école et obligation scolaire, mais davantage capacité de réflexion et esprit critique, c'est-à-dire, en fin de compte, capacité d'entrer dans le débat démocratique.

Mais d'autre part, la culture joue aussi un rôle tout à fait important dans cette mise en relation entre l'économie et la politique. La manière la plus courante de hiérarchiser ces domaines consiste à accorder à la culture la place du luxe d'une société: autrement dit lorsque les besoins fondamentaux sont satisfaits et que l'avenir, à plus ou moins long terme, est dessiné, le surplus va être accordé à la culture. Mais considérer les choses de la sorte est évidemment fallacieux, dans la mesure où les termes même de la problématique le sont déjà en terme économiques. Si la culture est le luxe de la société, non seulement elle vient après, mais c'est l'économie qui domine, pas la politique, puisque la structuration est posée en termes de besoins. Or, accorder à la culture ce rôle de dernier rang est dangereux. En effet, non seulement la politique même est alors soumise à l'économie et, dans ce cas, quoi qu'on tente de préserver le social, il est déjà placé à la seconde place, mais cela menace aussi la démocratie, car non seulement cela permet l'introduction des groupes de pressions, notamment économiques, dans le système, mais aussi le pas suivant consistera à montrer que la démocratie à un coût et qu'il faut se demander dans quelle mesure ce coût est possible.

En outre, même l'économie conçue telle qu'elle l'est aujourd'hui a besoin de la culture, dans la mesure où elle a besoin de la publicité – une société sans publicité serait non pas un peu différente, mais fondamentalement différente de la nôtre –; mais aussi dans la mesure où notre économie est basée sur la fabrication des besoins et que, pour créer les besoins, il faut développer quelque chose qui est de l'ordre de la créativité et partant de la culture.

Enfin, la politique ne peut aucunement se passer de la culture, d'abord, parce que la démocratie requiert des citoyens formés et critiques et non des consommateurs

manipulables, mais aussi pour inventer des institutions, des fonctions aux institutions existantes et des manières d'agir en citoyen au sein de ces institutions.

Or, le Parlement wallon a ici un rôle à jouer. Non seulement il n'existe pas vraiment d'institutions équivalentes dans d'autres pays et il lui faut donc inventer sa manière d'être et de fonctionner. Mais, par ailleurs, le Parlement wallon gère non seulement l'économie, mais une partie, certes moins visible mais pourtant basique, de la culture. Il est donc le lieu où un nouveau mode de fonctionnement entre économie, politique et culture peut s'imaginer, se tester et se mettre en place.

Le Parlement wallon dans l'évolution institutionnelle du fédéralisme belge

Si la présente note n'a pas pour objectif d'étudier l'une ou l'autre alternative pour la Wallonie en cas d'échec du modèle fédéral belge actuel, il importe cependant d'encadrer la réflexion en tenant compte des hypothèses les plus vraisemblables. L'existence de l'Union européenne, d'une part, et la demande flamande visant à augmenter sensiblement les compétences des entités fédérées, d'autre part, limitent la marge de manœuvre. Nous partons donc de l'hypothèse d'un maintien d'une structure fédérale dans le cadre de l'Union européenne. De toute façon, une autre évolution institutionnelle ne supprimerait pas l'intérêt d'une réflexion sur les compétences régionales.

Le cadre historique est fondamental pour comprendre le rôle que doit jouer le Parlement wallon dans les années à venir. Le modèle fédéral belge a deux caractères. Le premier, souvent cité, est d'être un fédéralisme à l'envers, si l'on peut dire : alors que les Etats fédéraux se constituent par la mise en commun de compétences, le fédéralisme belge résulte du transfert de compétences exercées par un Etat unitaire vers des entités fédérées. Le deuxième caractère, impossible à comprendre si on ne tient pas compte de l'histoire, est la juxtaposition de deux catégories d'entités fédérées, les communautés et les régions. Il faut se souvenir du fait que la fédéralisation du pays a été le résultat d'un compromis entre des revendications contradictoires. Les tensions entre Flamands et francophones reposent sur des enjeux linguistiques et culturels, mais également économiques et sociaux. Les Flamands étaient avant tout soucieux d'autonomie culturelle et voulaient garantir leur homogénéité linguistique. Ils auraient donc volontiers accepté que l'on crée seulement deux communautés linguistiques (si on met entre parenthèses les germanophones, qui ne posaient pas problème), chacune compétente de façon exclusive sur un territoire propre et se partageant le pouvoir à Bruxelles. Les francophones par contre, et surtout les Wallons, sensibles au risque de désertification économique de la Wallonie et désireux de voir reconnaître la spécificité bruxelloise, voulaient un fédéralisme à trois (on oublie parfois que les revendications économiques et politiques wallonnes sont antérieures aux exigences flamandes). Les Flamands ne pouvaient accepter cette solution. Largement minoritaires à Bruxelles, ils se seraient retrouvés seuls face à deux régions francophones. Le compromis à la belge a donc consisté à créer à la fois des régions et des communautés.

Par essence, une communauté est un ensemble de personnes alors qu'une région est une entité territoriale. Ceci explique pourquoi les compétences naturelles sont différentes.

Aux régions reviennent en principe l'aménagement du territoire et l'environnement, la politique de l'eau, l'agriculture, l'énergie, les travaux publics et le transport, l'économie et la politique de l'emploi, bref des matières liées de façon évidente au territoire.

Les communautés sont compétentes pour l'emploi des langues, les matières culturelles (télévisions, radios, bibliothèques, théâtres), l'enseignement (sauf quelques points qui restent de la compétence du législateur fédéral), les matières dites personnalisables (politique de santé, aide aux handicapés, politique du troisième âge ou aide à la jeunesse), l'emploi des langues (dans l'administration, l'enseignement et les entreprises) et la recherche scientifique.

Notons immédiatement que cette ligne de partage est assez théorique car depuis la mise en place des entités fédérées, on a connu de nombreux glissements d'une catégorie à l'autre. Ainsi, la Flandre – qui n'a, il ne faut pas l'oublier, jamais vraiment accepté l'existence des régions – a immédiatement donné la priorité à la communauté. Il y a donc, du côté flamand, non pas fusion entre communauté et région, comme on le dit souvent, mais transfert de l'exercice des compétences régionales aux institutions de la Communauté flamande. Pour des raisons budgétaires au départ, la Région wallonne a reçu certaines compétences communautaires, par exemple en matière de gestion hospitalière. La Communauté germanophone, soucieuse d'augmenter ses compétences, a demandé et obtenu de gérer certaines matières régionales. Bref, rien n'est figé, ce qui permet de souligner que les compétences actuelles du Parlement wallon sont appelées à varier.

Ces considérations historiques permettent à la fois de comprendre la complexité du paysage institutionnel et de relever les causes d'un déficit d'identité du côté wallon, du moins les causes sur lesquelles il est possible d'agir.

Quel est le rôle premier d'un Parlement ? La réponse la plus évidente est qu'il est le législateur de l'entité. C'est donc le Parlement wallon qui adopte les décrets régissant la Région wallonne. Il faut, à ce sujet, souligner l'importance du concept de démocratie représentative et de sa conséquence : les députés wallons s'expriment au nom de la Wallonie et non de leur arrondissement. Depuis le siècle des Lumières et la Révolution française, le modèle démocratique qui rencontre le plus grand consensus est celui de la représentation, car la démocratie directe n'est, dans les faits, pas possible dans une entité de grande taille. Elle n'est, surtout, pas la plus opportune. L'avantage de la représentation parlementaire est d'introduire une médiation, un lieu de débats, une nécessaire réflexion sur les décisions à prendre. Il est donc capital de rappeler que le rôle d'un député n'est pas de défendre les intérêts du petit groupe d'électeurs qui l'ont choisi, ni de suivre les injonctions d'un état-major de parti, mais de participer activement au processus de décision législative, en veillant à l'intérêt de la Région wallonne dans son ensemble.

Mais derrière cette activité visible, son rôle fondamental, parce qu'il est lieu de rencontre et de création de valeurs, est de contribuer à créer une identité commune à tous les citoyens. Dans le cas de la Wallonie, il s'agit de renforcer cette identité, dont il faut bien avouer qu'elle manque encore de consistance, comme le montrent les sondages demandant aux individus de se définir socialement. Il apparaît que le sentiment d'appartenance à une entité fédérée est moins marqué au Sud qu'au Nord. De nombreux Wallons se définissent soit comme Belges, soit comme citoyens de leur ville ou commune, ces deux critères de rattachement n'étant évidemment pas exclusifs. Une cause parmi d'autres est ce que les sociologues appellent le municipalisme (variante italienne, le « campanilisme », du campanile ou clocher) : on est liégeois ou carolo avant d'être wallon. Ceci dit pour préciser qu'il n'est pas possible de travailler sur toutes les causes du déficit d'identité wallonne.

Il y a cependant un autre problème lié à l'identité wallonne, sur lequel il est possible d'agir. Le déficit d'image, donc d'identité, vient notamment du fait que la

Région n'a, dès le départ, reçu qu'une partie des compétences qui contribuent à créer un sentiment d'appartenance, l'autre partie étant gérée par la Communauté française. Il y a donc une carence, ce qui limite singulièrement le rôle que peut jouer actuellement le Parlement wallon. A ce propos, on utilise souvent l'image, assez conforme à la réalité, d'un homme qui devrait marcher sur une seule jambe.

Pour comprendre cette carence, comparons la situation en Flandre et en Wallonie, en mettant le cas de la Région de Bruxelles entre parenthèses. Du côté flamand, on assiste à un sentiment identitaire assez fort (qu'il ne faut pas exagérer, les rivalités subrégionales n'étant pas un monopole wallon) dont on peut identifier deux causes. L'identité flamande est communautaire parce qu'elle est liée à la langue et à la culture. Mais la « fusion » de la communauté et de la région a permis à la Flandre, comprise comme une seule entité, d'exercer un ensemble complet de compétences et d'apparaître, aux yeux de ses citoyens, comme un ensemble auquel il est possible de s'identifier. Du côté wallon par contre, les compétences liées à la culture et à la langue échappent en grande partie aux institutions wallonnes. Or, ces compétences sont indispensables pour développer un sentiment de citoyenneté.

L'intérêt de la Wallonie – ici, très clairement, il s'agit d'une option d'ordre politique – est de voir le paysage institutionnel belge évoluer vers la reconnaissance de quatre régions : la Flandre, la Wallonie, Bruxelles et la Communauté germanophone devenant région. Ce modèle aurait un triple avantage : consolider la Wallonie comme région, éviter de voir Bruxelles tomber sous la coupe de la Communauté flamande et donner au Parlement wallon, comme aux trois autres organes législatifs, tous les outils pour créer une citoyenneté, comprise comme un sentiment partagé par une grande majorité d'habitants d'avoir un destin commun. Après tout, si on définit souvent un Wallon comme quelqu'un qui vit et travaille en Wallonie, il faut tenir compte du fait que la vie ne se réduit pas au travail. Les compétences de la Région ne peuvent donc pas se réduire aux matières économiques et sociales.

Conclusion

En nous appuyant sur Spinoza, nous pourrions définir la démocratie par le fait non que la souveraineté appartient à tous – car il est illusoire de prétendre que tous ont accès au vote et aux fonctions politiques –, mais que ce sont des règles générales qui déterminent qui y accède plutôt qu'un système de cooptation (comme c'est le cas dans l'aristocratie ou la technocratie).

En outre, une caractéristique importante de la démocratie est l'exigence de transparence du fonctionnement politique et parallèlement la non-exigence de cette transparence dans le domaine privé. Les régimes totalitaires se caractérisent en effet par l'inversion de ce mode de fonctionnement, privilégiant, au nom du bien général, la transparence du privé et ne l'exigeant pas pour le public. Pour pouvoir parler de démocratie, l'opacité de la sphère privée est tout aussi importante que la transparence de la sphère publique.

Le bon fonctionnement de la démocratie participative, nécessite des outils adéquats d'activation du débat public et d'apprentissages collectifs des acteurs et des citoyens afin de renforcer leur capacité de comprendre les enjeux, de s'impliquer dans la vie démocratique et de contribuer à fabriquer puis à mettre en œuvre des politiques publiques. Ces outils sont ceux de la gouvernance. D'abord, la prospective, qui permet d'anticiper les enjeux de long terme. Ensuite, la contractualisation qui associe les sphères de la société civile, du monde de l'entreprise et du public dans un effort

concerté et un engagement commun. Et, enfin, l'évaluation, qui analyse de manière partenariale, et suivant certains critères établis collectivement, la mise en œuvre réelle des politiques communes.

En outre, pour que la citoyenneté wallonne soit une réalité sociologique, il est indispensable que le Parlement wallon exerce ses compétences en respectant deux valeurs devenues incontournables : la proximité et la visibilité. Proximité : le gestionnaire politique doit connaître la réalité qu'il régit. C'est d'ailleurs, historiquement, la raison qui a poussé à la création des régions : les problèmes économiques et sociaux de la Wallonie sont sensiblement différents de ceux des deux autres régions. Visibilité : l'exemple de l'enseignement est clair. Les Bruxellois comme les Wallons y gagneraient à gérer cette compétence de façon plus autonome, à la fois parce que l'enseignement est un outil fondamental pour renforcer la citoyenneté et parce que les problèmes ne sont pas les mêmes dans chaque région.

Il faut donc que le Parlement wallon entreprenne, sans timidité, une réflexion sur l'ensemble des compétences qu'il entend exercer. Il doit oser revendiquer d'importants transferts de compétences. Il lui faut aussi prévenir les oppositions en réfléchissant aux mécanismes permettant de maintenir une solidarité entre francophones, mais cette solidarité doit être comprise comme une solidarité entre deux régions exerçant des compétences similaires, et non comme une solidarité reposant sur une institution commune, qui brouille les cartes et contribue à créer un déficit d'image. Le Parlement wallon doit se préparer activement à jouer un rôle plus important dans les années à venir, compte tenu de l'inévitable transfert de compétences que nous allons connaître vers les entités fédérées. Si son activité législative augmente (en quantité et en visibilité), elle contribuera à renforcer le sentiment d'appartenance à la Wallonie.