

# Le consociationalisme à l'épreuve du fédéralisme. Les paradoxes du système de décision politique en Belgique\*

Damien PIRON

Doctorant à la Faculté de droit, de science politique  
et de criminologie de l'Université de Liège (SPIRAL – Tax Institute)

Pierre VERJANS

Chargé de cours à la Faculté de droit, de science politique  
et de criminologie de l'Université de Liège (Unité d'étude des systèmes politiques belges)

## ◆ TABLE DES MATIÈRES ◆

1. Introduction	174
2. Les transformations du modèle de décision politique en Belgique	174
3. Les politiques d'assainissement budgétaire menées sous les gouvernements Dehaene I <sup>er</sup> et Di Rupo : une comparaison diachronique	177
A. La politique budgétaire du gouvernement Dehaene I <sup>er</sup> (1992-1995)	177
B. La politique budgétaire du gouvernement Di Rupo (2011-2014)	178
4. L'évolution des facteurs politico-institutionnels	180
A. La composition du gouvernement fédéral et la prise de décision en son sein	180
B. La coordination des politiques publiques dans un environnement multi-scalaire	184
C. Les relations entre élites politiques et organisations syndicales	186
5. Conclusion	188



---

\* Les auteurs remercient Marc BOURGEOIS, Catherine FALLON, Xavier MINY et Elisabeth BRUYERE pour leurs précieux commentaires des versions antérieures de cet article.



## I. INTRODUCTION

Entre novembre 2011 et octobre 2013, l'exécutif Di Rupo a tenu pas moins de sept conclaves budgétaires. Ce chiffre élevé témoigne de la récurrence de cette thématique sur l'agenda politique du gouvernement fédéral<sup>(1)</sup> et justifie pleinement de tenir une réflexion sur la conduite de la politique budgétaire dans un État belge en mutation<sup>(2)</sup>. Dans le domaine budgétaire comme ailleurs, l'eupéanisation et la fédéralisation redessinent en effet l'art de gouverner la Belgique<sup>(3)</sup>. Le présent article examine l'impact de cette seconde dimension sur le modèle de décision politique au travers des politiques d'assainissement des finances publiques menées par les gouvernements Dehaene I<sup>er</sup> et Di Rupo. Nous montrerons que la superposition des logiques consociative et fédérale engendre une complexification de la structure de prise de décision politique en Belgique et certains effets paradoxaux.

## 2. LES TRANSFORMATIONS DU MODÈLE DE DÉCISION POLITIQUE EN BELGIQUE

Après que le Traité de Londres de 1839 eut pérennisé l'existence de la jeune Belgique sur le plan international, les premiers conflits politiques internes opposèrent catholiques et libéraux autour de questions philosophiques. L'introduction en 1893 du suffrage universel masculin obligatoire mit cependant fin à la bipolarité de la vie politique belge en offrant aux mouvements ouvrier et flamand la possibilité d'accomplir leurs revendications de manière démocratique. Elle conduisit de ce fait à l'intégration de deux clivages supplémentaires dans le système politique belge : entre possédants et travailleurs, d'une part ; entre centre et périphérie, d'autre part<sup>(4)</sup>.

Les trois clivages qui ont jalonné l'histoire de la Belgique ont donc émergé dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Si le clivage linguistique ne divisait alors le monde politique que de façon ponctuelle, l'antagonisme originel entre catholiques et libéraux ainsi que les divergences de conceptions économiques entre progressistes et conservateurs ont graduellement conduit à l'émergence de trois mondes sociologiques distincts, les « piliers »<sup>(5)</sup> socialiste, catholique et libéral.

(1) Ce constat s'applique *mutatis mutandis* aux entités fédérées.

(2) J. BEAUFAYS et G. MATAGNE (éds.), *La Belgique en mutation : systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

(3) K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium*, London, Macmillan, 2012 ; J. BEYERS et P. BURSENS, « How Europe Shapes the Nature of the Belgian Federation: Differentiated EU Impact Triggers Both Co-operation and Decentralization », *Regional and Federal Studies*, 23/3, 2013, pp. 271-291.

(4) X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2011. Sur la théorie des clivages, voy. l'ouvrage classique de S. LIPSET et S. ROKKAN (dir.), *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York, Free Press, 1967.

(5) J. MEYNAUD, J. LADRIÈRE et F. PERIN (dir.) *La décision politique en Belgique. Le pouvoir et les groupes*, Paris, Armand Colin, 1965. Les chercheurs qui ont commenté ce travail de référence ont

L'établissement d'un régime « consociatif »<sup>(6)</sup> a permis de maintenir ce système gouvernable. Cette forme de gouvernement, nullement exceptionnelle en Europe continentale<sup>(7)</sup>, se singularise par les efforts auxquels se livrent les élites politiques pour contrer les risques d'instabilité inhérents à la fragmentation sociétale. Ce volontarisme se matérialise par exemple dans la formation de grands cabinets de coalition ou la multiplication de conseils d'aide à la décision composés de représentants des partis politiques ou d'instances proches de ceux-ci (syndicats, mutuelles, etc.)<sup>(8)</sup>. Grâce au degré élevé<sup>(9)</sup> de cohésion régnant au sein de chaque pilier, les partis politiques issus de ces piliers ont longtemps joui d'un quasi-monopole de la représentation politique.

Depuis une cinquantaine d'années, la progression des partis régionalistes a cependant hissé la problématique communautaire au sommet de l'agenda politique et donné lieu à six réformes de l'État qui ont transformé la Belgique en un État fédéral<sup>(10)</sup>. Depuis lors, la superposition de pratiques consociatives et fédérales a sensiblement modifié les équilibres politiques, au risque d'ébranler la stabilité du système décisionnel<sup>(11)</sup>. Les ressorts historiques du consociationisme belge – la proximité idéologique entre les élites d'un pilier et leur arrière-ban, la centralisation de la prise de décision, l'alternance des clivages dominants et la répartition des fruits de la croissance comme moteur du compromis<sup>(12)</sup> –

---

souvent omis de préciser que seul le pilier catholique pouvait être considéré comme complet (église, enseignement, associations, etc.). Les deux autres piliers, outre qu'ils ne possédaient pas d'église, partageaient également leur enseignement et ne différaient donc que par leurs associations mutualistes, syndicales, etc.

<sup>(6)</sup> Selon Lijphart, « consociational democracy means government by elite cartel designed to turn a democracy with a fragmented political culture into a stable democracy » (A. LIJPHART, « Consociational Democracy », *World Politics*, 21/2, 1969, p. 216). Voy. aussi A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977; A. LIJPHART, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1999.

<sup>(7)</sup> Si la Belgique fait office d'exemple idéal-typique, les Pays-Bas, l'Autriche ou encore le Liban sont également gouvernés selon des préceptes consociatifs. A. LIJPHART « Introduction », in A. LIJPHART (éd.), *Conflict and Coexistence in Belgium*, Berkeley, Institute of International Studies, 1981, pp. 1-13.

<sup>(8)</sup> A. LIJPHART, *Patterns of Democracy*, *op. cit.*, pp. 31 et s.

<sup>(9)</sup> Ce degré élevé de cohésion ne signifie toutefois pas cohérence totale car des dissidences chrétiennes et socialistes ont fragmenté ces deux piliers. Le pilier libéral a par ailleurs été plus tenu que les deux autres.

<sup>(10)</sup> P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS et B. CANTILLON (éds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012; J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013): tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2013.

<sup>(11)</sup> D. SINARDET, « Le fédéralisme consociatif belge: vecteur d'instabilité? », *Pouvoirs*, 136/1, 2011, pp. 21-35.

<sup>(12)</sup> M. HOOGHE et L. HUYSE, « From Armed Peace to Permanent Crisis. Cracks in the Belgian Consultative Model », in B. DE WEVER (ed.), *What Does History Teach Us about the Future of Belgium's Institutions*, Re-Bel e-Book n° 6, 2010, p. 40, consultable à l'adresse: [www.rethinking-belgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-6/Re-Bel-e-book-6.pdf](http://www.rethinking-belgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-6/Re-Bel-e-book-6.pdf).



subissent à ce jour d'importantes pressions qui découlent de la fédéralisation mais aussi de dynamiques électorales, sociologiques et économiques.

Les premiers facteurs de déstabilisation du modèle consociatif sont d'ordre institutionnel. L'instauration de gouvernements régionaux et communautaires spécifiques, l'équipollence des lois et décrets et l'ample décentralisation de compétences ont non seulement accru le nombre d'acteurs impliqués dans le jeu politique belge mais aussi équilibré leur rapport de forces. Ce phénomène éloigne cependant les élites politiques de ces différents sous-systèmes, ce qui va à l'encontre du principe de socialisation commune préconisé par Lijphart<sup>(13)</sup>. Du fait de la bipolarité du fédéralisme belge, dominé par la Flandre et le « monde francophone », toute thématique a de surcroît tendance à être analysée sous un angle communautaire.

Le système partisan et le système électoral minent eux aussi la pratique consociative. La multiplication par scissiparité des partis politiques nationaux et la récente désynchronisation des cycles électoraux ont en effet favorisé l'instauration de coalitions asymétriques (au niveau fédéral) et non congruentes (entre niveaux de pouvoir)<sup>(14)</sup>. Depuis 2004, l'incongruence partielle des exécutifs provoque de nouveaux conflits intergouvernementaux et affecte la gestion de ces tensions. Le fait qu'un parti puisse être associé à des partenaires aux projets politiques parfois antagonistes à différents niveaux de pouvoir suscite en effet des conflits de loyauté nuisibles à l'atteinte d'un compromis<sup>(15)</sup>. L'accroissement de l'offre électorale et l'exacerbation de la concurrence entre formations politiques exposent en outre les partis ayant accepté de sceller un compromis à une sanction électorale. Ce raisonnement s'applique particulièrement au paysage électoral flamand, où la volatilité de l'électorat est plus prononcée qu'en Wallonie.

Troisièmement, des facteurs sociologiques impactent également la décision politique de manière non négligeable. Une des causes du déclin des partis traditionnels réside en effet dans l'éparpillement des appartenances politiques<sup>(16)</sup>. La relation autrefois exclusive, durable et formelle que les partis politiques entretenaient avec les membres de leurs organisations dérivées est aujourd'hui devenue sélective, changeante et informelle<sup>(17)</sup>. Cette autonomisa-

(13) A. LIJPHART, « Consociational Democracy », *op. cit.*, pp. 216-217.

(14) K. DESCHOUWER, « Coalition Formation and Congruence in a Multi-layered Setting: Belgium 1995-2008 », *Regional and Federal Studies*, 19/1, 2009, pp. 13-35.

(15) K. DESCHOUWER et M. REUCHAMPS, « The Belgian Federation at a Crossroad », *Regional and Federal Studies*, 23/3, 2013, pp. 265-267.

(16) L. HUYSE, *De verzuiling voorbij*, Leuven, Kritak, 1987, pp. 34 et s.

(17) E. QUINTELIER et M. HOOGHE, « Verenigingen, lidmaatschap en kiesgedrag: is de verzuiling nu helemaal voorbij? », in K. DESCHOUWER, P. DELWIT, M. HOOGHE et S. WALGRAVE, *De stemmen van het volk: een analyse van het kiesgedrag in Vlaanderen en Wallonië op 10 juni 2009*, Bruxelles, VUB Press, 2010, p. 101.

tion des citoyens par rapport à leur monde sociologique d'origine, qui découle entre autres de l'extension du champ des relations sociales consécutive au développement du parc automobile et des nouvelles technologies de l'information et de la communication, augmente les probabilités de remise en question par la base des compromis façonnés au niveau des élites politiques.

Enfin, la technique consistant à acheter la paix sociale via la répartition des fruits de la croissance économique a quant à elle été mise à mal par le processus de consolidation budgétaire entamé au sortir des Trente Glorieuses. Une réduction des déficits publics induit une diminution des biens publics à partager entre les divers protagonistes, ce qui tend à rendre les concessions moins séduisantes sur le plan financier et partant moins acceptables<sup>(18)</sup>.

La conjonction de ces quatre éléments a profondément altéré la logique de décision politique en Belgique. L'étude de la conduite de la politique budgétaire démontre que ces évolutions ont accru la complexité du processus décisionnel.

### 3. LES POLITIQUES D'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE MENÉES SOUS LES GOUVERNEMENTS DEHAENE I<sup>er</sup> ET DI RUPO: UNE COMPARAISON DIACHRONIQUE<sup>(19)</sup>

#### A. La politique budgétaire du gouvernement Dehaene I<sup>er</sup> (1992-1995)

Sur le plan socio-économique, la priorité de la coalition sociale-chrétienne/socialiste formée par Jean-Luc Dehaene (CVP) en mars 1992 était de faire accéder la Belgique à la première vague d'États membres de la zone euro<sup>(20)</sup>. Pour atteindre cet objectif, il convenait de ramener le déficit budgétaire – qui culminait à 6,9 % du PIB en 1992 – à moins de 3 % du PIB avant le 31 décembre 1998. La figure 1 montre qu'après deux années de stagnation en 1992 et 1993, le déficit public s'est résorbé de façon notable et continue à partir de 1994. Cette césure est due à la fin de la récession économique qui a frappé l'Europe en 1993. Durant ses deux premières années d'exercice, le gouvernement Dehaene I<sup>er</sup> a donc surtout stabilisé les finances publiques, avant de réduire le déficit à partir de 1994. L'équilibre budgétaire sera rétabli en 2000.

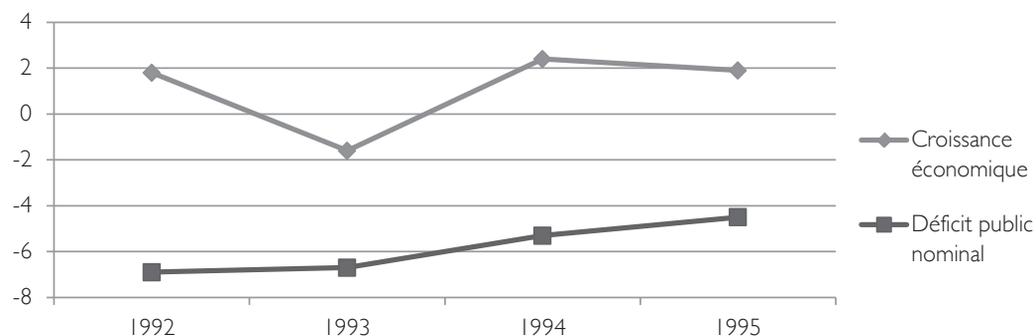
<sup>(18)</sup> M. HOOGE et L. HUYSE, *op. cit.*, p. 40.

<sup>(19)</sup> Pour un aperçu détaillé, voy. D. PIRON, « Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques en Belgique », *Bulletin de Documentation du SPF Finances*, 73/3, 2013, pp. 139-180.

<sup>(20)</sup> Gouvernement fédéral, *Accord de gouvernement, Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 290/1, 9 mars 1992. Voy. également E. LENTZEN et P. BLAISE, « La mise en œuvre des priorités du gouvernement Dehaene. 2. La politique budgétaire », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°s 1405-1406, 1993.



Figure 1 : Évolution de la croissance économique et du déficit public nominal en Belgique entre 1992 et 1995, en p.c. du PIB<sup>(21)</sup>.



L'adoption du «Plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale» en novembre 1993 constitue l'un des moments centraux de cette phase d'assainissement<sup>(22)</sup>. Après qu'un avis unanime du Conseil Central de l'Économie a fait état d'une dégradation de la compétitivité de la Belgique<sup>(23)</sup>, les partenaires sociaux ont été invités à négocier un nouveau Pacte social. En raison de leur incapacité à aboutir à un accord, le gouvernement fédéral a ensuite repris la main. Il souhaitait en effet agir rapidement afin de contrer les spéculations des marchés financiers à l'encontre du franc belge qui menaçaient la stratégie de convergence économique<sup>(24)</sup>.

Parmi les mesures adoptées, on relève l'introduction de l'indice-santé<sup>(25)</sup>, un gel des salaires réels pour une période de deux ans et de substantielles économies en matière de sécurité sociale. Des réductions de charges patronales et des mesures de flexibilisation du marché du travail ont en outre été compensées par une augmentation des accises et de la TVA. Au-delà de son incidence budgétaire intrinsèque, cet épisode démontre la détermination des autorités belges à atteindre les critères de Maastricht et à retrouver la confiance des marchés financiers.

## B. La politique budgétaire du gouvernement Di Rupo (2011-2014)

Tout comme vingt ans auparavant, la consolidation budgétaire constitue l'une des priorités de l'exécutif fédéral dirigé par Elio Di Rupo (PS), qui associe

(21) Institut des Comptes nationaux.

(22) E. ARCQ, «Du pacte social au plan global», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n<sup>os</sup> 1420-1421, 1993.

(23) Conseil Central de l'Économie, *Avis et rapport relatifs à la position compétitive de la Belgique*, 12 mars 1993.

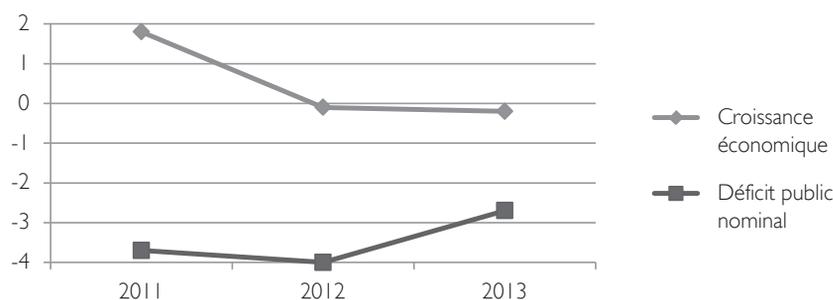
(24) Banque nationale de Belgique, *Rapport 1992*, Bruxelles, février 1993, pp. 10-12; *Rapport 1993*, Bruxelles, février 1994, pp. 16-18.

(25) En excluant le tabac, l'alcool, l'essence et le diesel de la base de calcul de l'index, il retarde de *facto* l'indexation mais permet aussi d'augmenter les accises sur ces produits sans provoquer de spirale inflationniste.

socialistes, libéraux et sociaux-chrétiens/humanistes<sup>(26)</sup>. Si le retour à l'équilibre budgétaire constitue l'objectif à moyen terme, la volonté première du gouvernement est de sortir la Belgique de la procédure de déficit excessif dans laquelle elle se trouve engagée depuis la fin de l'année 2009<sup>(27)</sup>.

Alors que la Commission attendait que la Belgique réduise son déficit sous les 3 % du PIB avant la fin de l'année 2012, la stagnation de la croissance économique et la recapitalisation, à hauteur de 0,8 % du PIB, de Dexia l'ont empêché d'atteindre cet objectif (figure 2). Afin d'éviter une sanction émanant des instances européennes, les autorités belges se sont alors engagées à limiter le déficit public à 2,7 % du PIB et à contenir le niveau d'endettement public sous la barre symbolique des 100 % du PIB durant l'année 2013. Un rapport détaillé des mesures adoptées à cette fin a été communiqué à la Commission le 15 septembre 2013, qui a rendu une première évaluation favorable<sup>(28)</sup>. À l'heure où ces lignes sont écrites, cette décision doit encore être confirmée par le Conseil.

Figure 2: Évolution de la croissance économique et du déficit public nominal en Belgique entre 2011 et 2013, en p.c. du PIB<sup>(29)</sup>.



Tout comme en 1993, la coalition gouvernementale a dû adopter d'importantes réformes afin d'échapper à d'éventuelles sanctions, tant de la part de l'Union européenne que des marchés financiers. Quelques heures seulement après la dégradation de la note souveraine de la Belgique par l'agence de notation *Standard and Poor's*, plusieurs mesures d'envergure ont en effet été entérinées dans le cadre du budget initial 2012. Parmi celles-ci figurent notamment d'importantes réformes dans les domaines des soins de santé, des allocations de chômage et des pensions anticipées mais aussi une modification du régime des intérêts notionnels, l'arrêt du financement des compétences dites « usurpées »<sup>(30)</sup>

<sup>(26)</sup> S. GOVAERT, «Les négociations communautaires et la formation du gouvernement Di Rupo (juin 2010-décembre 2011)», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n<sup>os</sup> 2144-2145, 2012.

<sup>(27)</sup> Recommandation du Conseil en vue de mettre un terme à la situation de déficit excessif de la Belgique 15754/09, 30 novembre 2009.

<sup>(28)</sup> Communication de la Commission du 15 novembre 2013: assessment of action taken by Belgium in response to the Council decision to give notice of 21 June 2013, COM(2013) 901 final.

<sup>(29)</sup> Institut des Comptes nationaux.

<sup>(30)</sup> Voy. *infra*.

ou encore une révision de la base de calcul de l'index<sup>(31)</sup>. Cette proximité temporelle traduit selon nous la crainte d'une aggravation de la position de la Belgique sur les marchés financiers, de même que la volonté de profiter de cette «fenêtre d'opportunité»<sup>(32)</sup> pour justifier les réformes adoptées.

#### 4. L'ÉVOLUTION DES FACTEURS POLITICO-INSTITUTIONNELS

À l'aide des éléments de contexte exposés ci-dessus, il est désormais possible de comparer l'évolution, au cours des deux dernières décennies, de trois dimensions majeures du système décisionnel belge<sup>(33)</sup> : la composition du gouvernement fédéral et la prise de décision en son sein, la coordination des politiques publiques entre niveaux de pouvoir et la relation entre élites politiques et organisations syndicales. L'analyse proposée repose sur une étude de contenu de vingt-deux entretiens semi-directifs de personnalités politico-administratives de premier plan<sup>(34)</sup>. Plusieurs extraits particulièrement riches en informations seront mobilisés afin d'illustrer notre propos.

##### A. La composition du gouvernement fédéral et la prise de décision en son sein

Treize formations politiques disposaient d'une représentation parlementaire à l'issue du scrutin législatif de novembre 1991, rebaptisé «*zwarte zondag*» au nord du pays en référence à la percée du Vlaams Blok (10,3 %). Les partis flamands de la coalition sortante – le CVP, le SP et la Volksunie (VU) – étaient pour leur part tous trois en recul. Si le CVP et le SP ont su conserver les deux premières places devant un PVV en légère hausse, ils n'en ont pas moins essuyé une défaite historique (figure 3). Avec un résultat inférieur à 10 % des votes valables, la VU enregistrait quant à elle son plus mauvais résultat électoral en

<sup>(31)</sup> Exposé général des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2012, *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 1942/001, 21 décembre 2011 ; programme de stabilité de la Belgique (2012-2015), pp. 40-44.

<sup>(32)</sup> J. KINGDON, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.

<sup>(33)</sup> Étant entendu que la quatrième – le partage des fruits de la croissance économique – constitue le point de départ de cette contribution.

<sup>(34)</sup> Ces entretiens semi-directifs, d'une durée comprise entre quarante-cinq minutes et deux heures, ont été réalisés dans le cadre de notre mémoire de fin d'études entre le 25 février et le 25 avril 2013 auprès de quinze hauts fonctionnaires (membres de la section «Besoins de Financement des Pouvoirs publics» du Conseil supérieur des Finances et de son secrétariat, de la Banque nationale de Belgique, du Bureau fédéral du Plan, de l'Inspection des Finances, du Conseil central de l'Économie et conseillers politiques), de six hommes politiques (anciens ministres du gouvernement fédéral et/ou présidents de parti) et d'un journaliste politique au quotidien *L'Écho*. Notre réflexion a en outre été alimentée par un stage de neuf semaines au sein du Service d'Études et de Documentation du SPF Finances. Dans un souci de lisibilité, les citations d'experts sont mentionnées par la lettre «E» suivie d'un numéro d'ordre attribué de façon aléatoire ; celles des politiques par la lettre «P» suivie d'un numéro d'ordre attribué de façon aléatoire et celles du journaliste par la lettre «J».

trente ans<sup>(35)</sup>. La fragmentation politique était – et est restée – beaucoup plus faible en Wallonie, où quatre formations politiques se répartissaient l'intégralité des sièges à pourvoir. Fort de près de 40 % des suffrages, le PS disposait d'une confortable avance sur ses poursuivants malgré un ressac de près de 5 % par rapport aux élections législatives de 1987 (figure 4).

Figure 3 : résultats des élections fédérales (Chambre, BHV non compris) et régionales en Flandre entre 1987 et 2010, en p.c. des votes valables<sup>(36)</sup>.

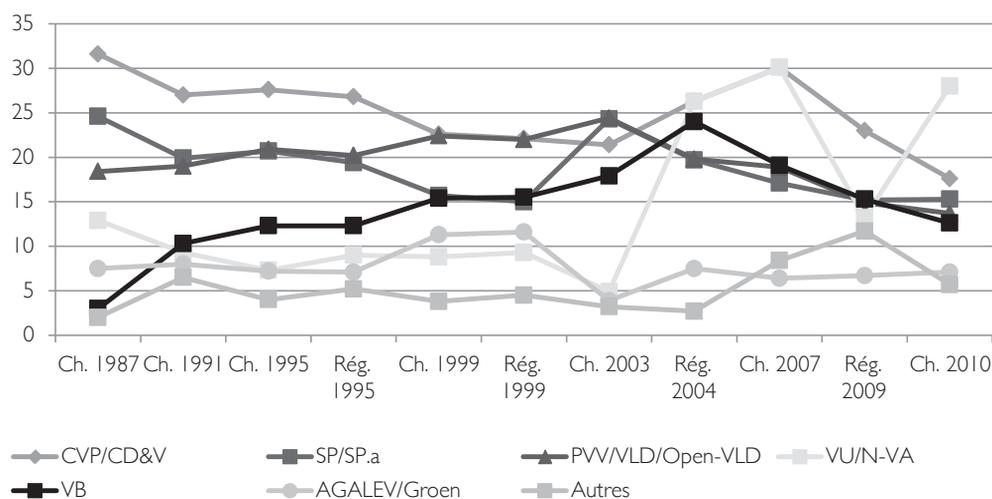
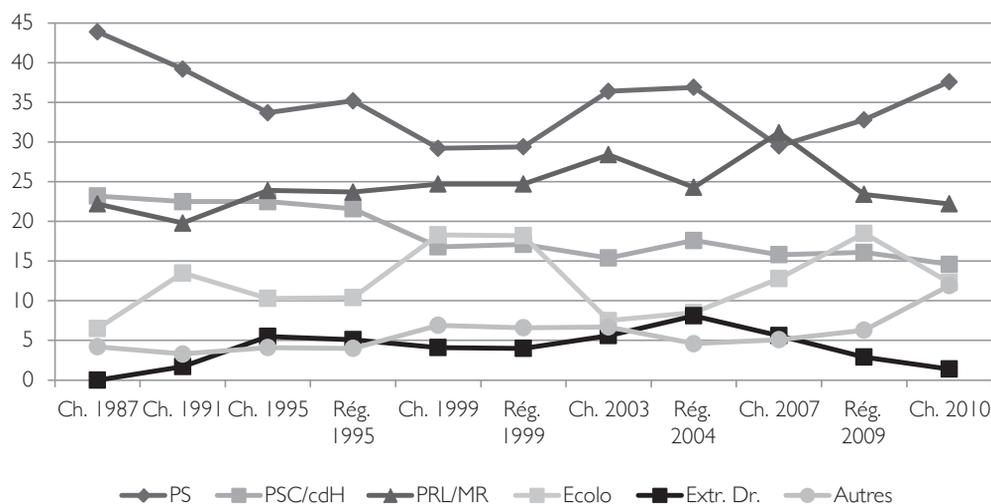


Figure 4 : résultats des élections fédérales (Chambre) et régionales en Wallonie entre 1987 et 2010, en p.c. des votes valables<sup>(37)</sup>.



(35) X. MABILLE, E. LENTZEN et P. BLAISE, «Les élections du 24 novembre 1991 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n<sup>os</sup> 1335-1336, 1991.

(36) H. RENARD et J. DODEIGNE, «Les résultats électoraux depuis 1847 », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 560-564.

(37) *Ibid.*



Suite à l'accentuation de l'asymétrie des paysages politiques, seule une coalition entre socialistes et sociaux-chrétiens assurait au gouvernement fédéral d'être à la fois majoritaire, bipartite, symétrique et congruent avec les exécutifs des entités fédérées. Cette option a finalement été retenue par les négociateurs, pour qui symétrie et congruence demeuraient la norme<sup>(38)</sup>.

Au soir des élections fédérales du 10 juin 2010, les quatre partis jadis associés dans le gouvernement Dehaene I<sup>er</sup> ne comptabilisaient plus que 65 des 150 sièges disponibles à la Chambre des représentants (soit environ 43 % de ceux-ci)<sup>(39)</sup>. Cela représente une diminution de près de 15 % par rapport à la situation en vigueur vingt ans auparavant, lorsqu'ils comptabilisaient encore 120 des 212 députés dans leurs rangs (soit 57 % d'entre eux). L'origine de cet affaïssissement réside essentiellement dans le déclin structurel des trois partis traditionnels, plus marqué en Flandre qu'en Wallonie en dépit de courbes de tendance relativement similaires (figure 5). Lors du scrutin de 2010, les trois partis traditionnels n'ont pu enlever la majorité des votes valables en Flandre, ce qui constitue un fait inédit dans l'histoire politique de Belgique.

Si une tendance à la baisse est également observable en Wallonie, les partis traditionnels y sont jusqu'à ce jour toujours parvenus à recueillir plus de 70 % des votes valables. Entre 1987 et 2010, ils ont ainsi réalisé un score électoral moyen largement supérieur à celui de leurs alter ego flamands (77,8 % contre 63,4 %). Cet écart avec la situation flamande n'est pas sans lien avec la disparition du Rassemblement wallon du paysage parlementaire, suite à l'intégration d'une grande partie de ses membres dans les partis traditionnels<sup>(40)</sup>.

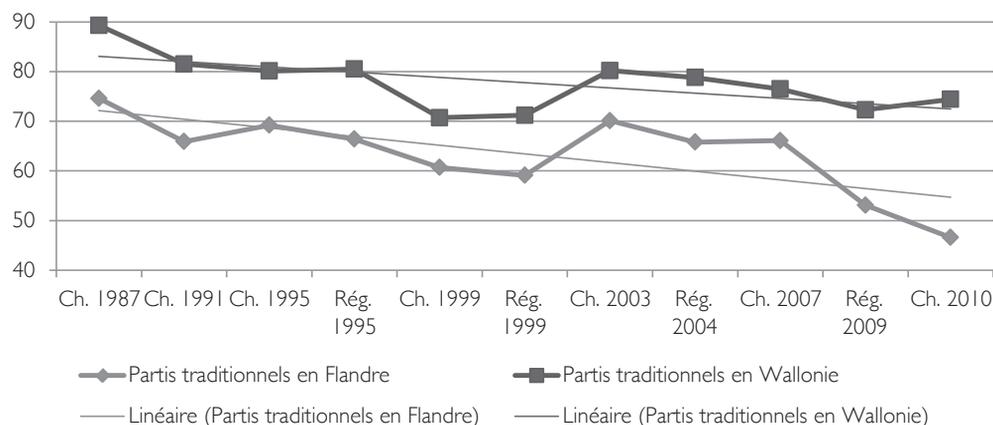
---

<sup>(38)</sup> X. MABILLE et J. BRASSINNE, «La formation du gouvernement et des exécutifs», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1356, 1992.

<sup>(39)</sup> P. BLAISE, V. DE COOREBYTER et J. FANIEL, «Les résultats des élections fédérales du 13 juin 2010», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°s 2082-2083, 2010.

<sup>(40)</sup> P. VERJANS, «Mutation des systèmes partisans et résultats électoraux», in J. BEAUFAYS et G. MATAGNE (éds.), *La Belgique en mutation*, op. cit., spéc. pp. 70-71.

Figure 5 : résultats électoraux cumulés et courbes de tendance des trois partis traditionnels entre 1987 et 2010 en Flandre et en Wallonie, en p.c. des votes valables<sup>(41)</sup>.



L'érosion de la force électorale des partis traditionnels rend la formation d'un gouvernement fédéral autour de deux « familles »<sup>(42)</sup> relativement malaisée. Le spectre politique couvert par le gouvernement a en conséquence tendance à s'étendre, et ce d'autant plus que la scission des partis politiques a éloigné les partis frères sur les enjeux socio-économiques : de manière générale, les partis flamands défendent une position plus marquée à droite que leurs *alter ego* francophones<sup>(43)</sup>. On observe donc un glissement vers un système politique dans lequel le clivage économique a tendance à se superposer au clivage communautaire, ce qui limite les possibilités de recomposition d'alliances en fonction des thématiques abordées. Pour le dire en d'autres termes :

« Vous aviez à l'époque quatre formations politiques, deux familles politiques qui gouvernaient [...] alors qu'aujourd'hui, vous avez six formations, trois familles politiques avec des divergences beaucoup plus grandes [...]. Donc quand vous gouvernez aujourd'hui avec six partis, vous avez les clivages : socialistes, libéraux, chrétiens. Mais un libéral flamand sur ces matières-là est beaucoup plus libéral qu'un libéral francophone. Et vous faites la même chose avec les trois. Et donc, c'est un clivage qui s'est fortement élargi et qui rend beaucoup plus difficile le consensus dans un champ de décision qui est devenu plus étroit. Ce qui explique certainement les heurts beaucoup plus fréquents » (P1).

(41) Calculs propres à partir de H. RENARD et J. DODEIGNE, *op. cit.*

(42) Pour autant que ce terme puisse encore être considéré comme pertinent. Pour une réflexion à ce sujet, voy. R. DANDOY et N. DEDECKER, « Peut-on encore parler de "partis frères" en Belgique ? », in J.-B. PILET, J.-M. DE WAELE et S. JAUMAIN, *L'absence de partis nationaux : menace ou opportunité ?*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2009, pp. 19-35.

(43) A. TRÉFOIS et J. FANIEL, « Les partis politiques flamands (2002-2007) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1971, 2007, p. 6.

L'augmentation du nombre de partis nécessaires à la formation du gouvernement fédéral exerce des effets fonctionnels indéniables sur l'action de l'exécutif, dont le moindre n'est pas l'extension du nombre de points tranchés au niveau ministériel – et non en réunions intercabinets – en vue de la négociation d'éventuelles compensations. Outre les risques de paralysie qu'elle implique en cas d'absence de consensus, cette méthode de travail ralentit indéniablement le travail gouvernemental, comme en atteste cet expert :

«Moi j'ai l'impression que dans ce gouvernement-ci un des problèmes, peut-être liés au grand nombre de partis, est que les groupes de travail ne prennent pas de décision. [...] Je me demande si ce n'est pas lié au fait qu'il y a six partis dans la coalition, ce qui rend les compromis beaucoup plus difficiles et que donc les hommes politiques disent à leurs collaborateurs: "C'est moi qui vais faire le compromis au *kern* parce que sinon, si vous l'avez déjà fait, c'est difficile pour moi d'en encore vendre quelque chose contre quelque chose que je veux"» (E1).

## **B. La coordination des politiques publiques dans un environnement multi-scalaire**

Au vu de l'accroissement substantiel des moyens transférés aux Communautés et Régions à l'occasion de la troisième réforme de l'État (1988-1989)<sup>(44)</sup>, le gouvernement Dehaene a jugé souhaitable de les faire participer à l'effort d'assainissement. Leur contribution s'est toutefois avérée relativement modique en comparaison avec l'effort total<sup>(45)</sup>. Cela pourrait s'expliquer de la manière suivante :

«Je crois que [le gouvernement fédéral] a préféré, comme il y avait en place un gouvernement relativement stable et fort, prendre sur [lui] et maintenir la paix communautaire en n'ouvrant pas un deuxième front sur la répartition interne, qui aurait pu être mal vu par les marchés financiers. Et donc finalement, ça a été un choix [...], la question s'est posée et on a préféré éviter d'ouvrir la boîte de Pandore» (E2).

Le gouvernement fédéral, articulé autour de l'axe CVP-PS, aurait donc choisi d'assumer un effort budgétaire supérieur à celui initialement convenu plutôt que de renégocier la répartition entre entités et risquer d'entrer en conflit avec les entités fédérées. Il a en contrepartie pu profiter du soutien implicite de ces dernières : le gouvernement flamand a par exemple dépassé ses objectifs

<sup>(44)</sup> Suite à cette réforme, les moyens financiers des entités fédérées ont été multipliés par quatre selon les calculs de B. BAYENET et G. PAGANO, *Le financement des entités fédérées: un système en voie de transformation*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2011, p. 36.

<sup>(45)</sup> R. SAVAGE, «La politique budgétaire», in E. DE CALLATAÏ (dir.), *La fin du déficit budgétaire. Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges (1990-2000)*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 25-42.

budgétaires à plusieurs reprises<sup>(46)</sup>, notamment par loyauté vis-à-vis des représentants du CVP et du SP dans le gouvernement fédéral. Ce choix a abouti à concentrer la responsabilité de l'essentiel de l'effort d'assainissement aux mains d'un petit groupe de personnes: les membres du comité ministériel fédéral restreint, les ministres du Budget et des Finances et les présidents des partis de la majorité.

Bien des choses ont évolué depuis lors. Les réformes de l'État de 2001 et de 2011 ont à nouveau accru les moyens financiers des entités fédérées de manière considérable<sup>(47)</sup>. Elles ont en corollaire renforcé l'acuité de la question de la répartition de l'effort budgétaire entre des collectivités aux politiques budgétaires toujours plus autonomes. À la différence des années 1990, l'Autorité fédérale semble en effet moins apte à assumer les conséquences budgétaires d'un effort d'assainissement plus que proportionnel à ses moyens<sup>(48)</sup>. La cohabitation, depuis 2004, de coalitions non congruentes aux différents niveaux de pouvoir provoque cependant des difficultés dans la négociation et la conclusion des accords de coopération en matière budgétaire<sup>(49)</sup>. Le refus d'une – voire de plusieurs – composante(s) d'un gouvernement de s'inscrire dans une démarche coopérative peut en effet paralyser un modèle de concertation assez peu formalisé.

Or, les intérêts des différentes parties prenantes – et singulièrement des partis présents dans la majorité d'un seul niveau de pouvoir<sup>(50)</sup> – sont clairement divergents, comme le démontre la polémique relative au financement des «compétences usurpées». Cette notion, à connotation politique, fait référence à l'existence d'un financement par l'Autorité fédérale de compétences relevant désormais des entités fédérées. Le renversement du sens attribué à ce concept est révélateur de la volonté des partis libéraux de transférer un maximum de charges à destination des entités fédérées, où ils siègent dans l'opposition :

«À la base, les compétences usurpées, c'était une idée du CD&V, avec Kris Peeters, et de la N-VA. Le CD&V et la N-VA, quand ils ont dressé

<sup>(46)</sup> P. VAN ROMPUY, «La coordination des politiques budgétaires: 15 ans d'expérience du Conseil Supérieur des Finances», in M. MIGNOLET (éd.), *Le fédéralisme fiscal*, Bruxelles, De Boeck, 2005, pp. 381 et s.

<sup>(47)</sup> Voy. M. BOURGEOIS, G. VAN DER STICHELE et M. VERDONCK, «Le refinancement des communautés et l'extension de l'autonomie fiscale des régions: aspects juridiques et économiques», *A.P.T.*, 2002, pp. 235-253; B. BAYENET et G. PAGANO, «Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n<sup>os</sup> 2180-2181, 2013.

<sup>(48)</sup> Voy. les arguments présentés en ce sens par R. SAVAGE, «Les finances du pouvoir fédéral dans un contexte de fédéralisme fiscal et de consolidation budgétaire», *Revue bancaire et financière*, 2012/2-3, pp. 109-119.

<sup>(49)</sup> Voy. D. PIRON, «Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques en Belgique», *op. cit.*, spéc. pp. 173-174.

<sup>(50)</sup> Le MR et l'Open-VLD au niveau fédéral, Ecolo, la N-VA et Groen au niveau des entités fédérées.



leur liste de compétences usurpées, l'ont fait dans l'optique où un accord institutionnel ne semblait pas possible. Et donc, c'était un moyen facile de transférer des compétences [...]. Quand il y a eu les discussions pour l'accord de gouvernement, c'est paradoxalement l'Open-VLD qui a repris ça, avec le MR dans sa roue. Ils ont donc exigé que cela se fasse car en fait, c'est un moyen pratique pour reporter des charges [du niveau fédéral vers les entités fédérées], où ceux-ci sont absents» (E3).

De leur côté, les partis membres de toutes les coalitions (PS, sp.a, CD&V et cdH) sont conduits à un arbitrage interne que l'autonomisation des Communautés et des Régions rend d'autant plus ardu :

«À l'époque du Plan Global, il y avait déjà les Régions et Communautés mais en termes politiques, si Dehaene disait quelque chose, [le Ministre-Président flamand] Vanden Brande, allait peut-être un peu dire: "Oui, ça va Jean-Luc mais il faut peut-être aussi tenir compte de...". Maintenant, Peeters, Antoine ou Marcourt se considèrent comme au moins au même niveau» (E1).

Ces deux observations mettent l'emphase sur une évolution centrale dans la construction du modèle fédéral belge: «les gens, selon leur niveau de pouvoir, défendent l'intérêt de leur niveau de pouvoir, point» (J).

### C. Les relations entre élites politiques et organisations syndicales

Les syndicats ont répondu par la grève à l'adoption du Plan global. Alors que les partis socialistes, et singulièrement le PS, s'étaient rapprochés de leur base syndicale durant la période d'opposition qu'ils ont traversée durant la majeure partie des années 1980, l'intégration de la logique de gouvernement a provoqué un délitement de leur relation avec la FGTB, dont les grèves menées en réaction au Plan global constituent l'expression paroxystique. Ce fin connaisseur du monde syndical formule à cet égard l'analyse suivante :

«L'évolution de la social-démocratie chez nous, c'est le passage d[u] pacte sur la productivité à la loi sur la compétitivité, c'est-à-dire comment, vu de gauche, on intègre de manière systématique toute la politique de rigueur pour continuer à gouverner. [...] C'est une volonté politique, et c'est ça qui progressivement a introduit une forme de distanciation entre l'appareil syndical et l'appareil politique. [...] Mais quand vous êtes dans ce schéma-là, avec "une distanciation" entre parti de masse et monde syndical [...], la liberté de choix en matière de politique économique devient plus large, puisque vous avez beaucoup moins cette articulation syndicat-parti» (E4).

Dans le camp social-chrétien, le CVP a lui aussi accepté de se passer du soutien du mouvement ouvrier chrétien, dont il est pourtant historiquement très proche, en raison d'un débat sur le rôle des *standen* dans l'action du parti

et des critiques du PVV à l'encontre du *middenveld*<sup>(51)</sup>. Une telle prise de distance est moins surprenante dans le chef du SP et du PSC, dont le rapport au pilier s'est progressivement disloqué à la suite de la scission des partis politiques nationaux. Le PSC partageait de plus le discours de rigueur du CVP, tandis que la position centriste du SP l'éloignait de sa base syndicale. Il nous a par exemple été rapporté qu'«entre le SP et l'ABVV, les rapports sont très difficiles, alors que ce n'est pas le cas entre le PS et la FGTB, même si ce n'est plus comme avant» (E5).

Il convient toutefois de faire preuve de nuance : si les partis politiques ont accepté de porter la responsabilité du Plan global, ils n'en ont pas moins consulté les partenaires sociaux aux différentes étapes de la négociation, ainsi que le souligne cet ancien chef de cabinet :

«J'ai eu à cette époque beaucoup de contacts avec les partenaires sociaux, même après l'échec du Pacte social. Le gouvernement ne s'est pas retiré dans un château pour résoudre ça tout seul, ça n'allait pas évidemment. Il fallait quand même une plate-forme équilibrée par rapport aux patrons et aux syndicats. J'ai vu la CSC, la FEB, l'UNIZO, etc. On a beaucoup vu évidemment les partenaires sociaux parce que c'était un paquet qui touchait à tellement de choses» (E6).

Dans un contexte de mondialisation néolibérale et de déclin du poids syndical, le Plan global témoigne donc de l'«autonomisation accrue»<sup>(52)</sup> des partis politiques vis-à-vis des syndicats. Si cette distanciation élargit l'espace de discussion politique, les manifestations organisées en réaction aux décisions adoptées par le gouvernement ont également montré que le compromis élitaire pouvait faire l'objet d'un rejet appuyé de la part d'organisations syndicales moins structurellement liées aux partis politiques que par le passé.

Cette conclusion vaut *a fortiori* pour l'époque actuelle. En 2011 comme en 1993, l'ampleur des mesures arrêtées par le gouvernement a en effet entraîné une réaction syndicale. La journée de grève nationale du 2 décembre 2011 constitue – à l'instar de la journée d'action du 10 mars 2014 – un moment significatif, à la fois des tensions entre syndicats et partis et de l'impuissance de ces derniers à modifier l'agenda politique. Mais au-delà du contenu même des réformes adoptées par le gouvernement Di Rupo, les syndicats déploraient en outre un manque de concertation : alors que l'exécutif Dehaene I<sup>er</sup> souhaitait initialement renouveler le Pacte social avec le concours des partenaires sociaux,

<sup>(51)</sup> L. DE WINTER, «Le CVP : entre gestion et conviction», in P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (éds.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1996, pp. 63-80.

<sup>(52)</sup> R. HYMAN et R. GUMBRELL-MC CORMICK, «Syndicats, politique et partis : une nouvelle configuration est-elle possible ? », *Revue de l'IREs*, 65/2, 2010, p. 36.



les mesures adoptées en novembre 2011 n'ont pour leur part pas été précédées d'une consultation systématique des représentants syndicaux<sup>(53)</sup>.

Cette absence de dialogue laisse à penser que le mouvement de distanciation des sphères politique et syndicale observable il y a vingt ans s'est depuis lors approfondi. C'est aussi ce qu'indique la teneur de ces propos :

« pour le Plan global, Dehaene voulait vraiment faire un pacte global avec les partenaires sociaux. Je ne peux pas m'imaginer que le gouvernement actuel dise encore qu'il veut faire un pacte sur l'assainissement avec les partenaires sociaux » (E5).

Si ces divers éléments soulignent l'effritement de cette composante du système consociatif, le rôle du Plan global dans ce déclin reste néanmoins sujet à débat. Alors que certains estiment qu'il constitue un point de rupture ayant contribué à accélérer cette prise de distance, d'autres considèrent au contraire qu'il s'agit d'un moment de tension parmi d'autres dans un processus de long terme. La question reste donc ouverte à ce stade.

## 5. CONCLUSION

Le système politique belge est actuellement caractérisé par la superposition de traits consociatifs et fédéraux. Cette conclusion donne la mesure de l'incidence de cette association sur le mode de décision politique. À cette fin, deux niveaux doivent être distingués : celui de la prise de décision en tant que telle, d'une part ; celui de sa communication à la population, d'autre part.

Pour ce qui a trait au processus de décision, l'augmentation du nombre de partis politiques au sein du gouvernement fédéral ralentit tout d'abord le travail gouvernemental et augmente les probabilités d'absence de décision pour cause de divergence d'opinions au sein de la majorité. En matière budgétaire comme dans d'autres domaines, cette première évolution se double de la nécessité de coordonner les politiques menées aux divers niveaux de pouvoir. La difficulté de cette seconde étape est la conséquence de deux dynamiques interconnectées : l'autonomisation graduelle des entités fédérées par rapport au gouvernement fédéral et l'instauration de coalitions non congruentes aux différents exécutifs.

Il n'est donc pas surprenant de constater un fort accroissement du nombre d'acteurs impliqués dans le processus de décision politique au cours des deux dernières décennies : à ce jour, ce ne sont plus quatre<sup>(54)</sup> mais neuf<sup>(55)</sup> partis politiques qui se partagent la tâche de gérer la Belgique. Un tel émiettement

---

<sup>(53)</sup> I. GRACOS, « Grèves et conflictualité sociale en 2011 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n<sup>os</sup> 2135-2136, 2012, p. 30.

<sup>(54)</sup> Le CVP, le PS, le PSC et le SP.

<sup>(55)</sup> Le PS, le CD&V, le MR, le sp.a, l'Open-VLD, le cdH, Ecolo, Groen et la N-VA.

du pouvoir de décision entrave le fonctionnement d'un système décisionnel qui repose principalement sur une coordination au niveau des partis politiques. Il pourrait également être à l'origine de la distanciation entre organisations syndicales et partis politiques : le point d'équilibre entre les revendications des différents partis politiques pourrait être devenu si ténu qu'il les empêcherait désormais de tenir compte des exigences des syndicats.

Si une décision parvient à être adoptée, en dépit de ces écueils, il convient encore de convaincre les citoyens de sa pertinence. À cet égard, l'individualisation et l'amenuisement du contrôle des partis politiques sur les organisations intermédiaires ont provoqué une exacerbation de la critique d'un mode de gouvernement par un « cartel d'élites »<sup>(56)</sup>.

La rencontre de ces deux dimensions (la configuration du modèle décisionnel et son appréciation par le citoyen) s'opère classiquement au moment de l'élection. Au cours des dernières décennies, l'extension de l'offre électorale a offert aux électeurs mécontents l'opportunité d'exprimer leur contestation dans l'isoloir. Ce comportement électoral – plus répandu en Flandre qu'en Wallonie – est la source de l'un des paradoxes fondamentaux du système politique belge : lorsqu'ils accordent leur suffrage à des partis non traditionnels dans l'intention de manifester leur volonté de changement, les électeurs contribuent bien souvent à renforcer sa tendance à l'immobilisme, en raison de la multiplication des acteurs qu'un tel choix conduit à impliquer dans le jeu politique.

---

<sup>(56)</sup> A. LIJPHART, « Consociational Democracy », *op. cit.*, p. 213.

