

Sous la direction de
Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele,
Paul Magnette

Gouverner la Belgique

Clivages et compromis
dans une société complexe



Politique

d'aujourd'hui

puf

Gouverner La Belgique

Clivages et compromis
dans une société complexe

sous la direction de

PASCAL DELWIT
JEAN-MICHEL DE WAELE
PAUL MAGNETTE

PRESSES UNIVERSITAIRES DE France

ISBN 2 13 050200 8

Dépôt légal - 1^{re} édition : 1999, juin
© Presses universitaires de France, 1999
108 Boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Sommaire

Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société compiste, 1

Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette

Un Etat entre importation et implosion : consociativité, patritocratie et lotissement dans la sphère publique en Belgique, 15

Daniel-Louis Seiler

Le fédéralisme de confrontation, 53

Francis Delpérée

Le régime parlementaire ? De l'orléanisme au fédéralisme, 71

Paul Magnette

Partis et système de partis en Belgique : 1830-1898, 113

Pascal Delwit, Jean-Michel Delwit

Politique et justice : entre convivialité et suspicion, 155

Christine Matray, Paul Martens

Le modèle belge de capitalisme, 169

Jacques Nagels

Le modèle social belge, 217

Mateo Alaluf

La politique étrangère de la Belgique, 247

Jean-Claude Willame

Entre réalités et idéalisme européens : le compromis belge, 275

Emmanuelle Dardenne

Liste des auteurs, 307

PASCAL DELWIT, JEAN-MICHEL DE WAELE,
PAUL MAGNETTE

*Gouverner la Belgique.
Clivages et compromis dans une société composite*

La perception du système politique belge, en Belgique comme au-delà de ses frontières, s'est nettement dégradée depuis plusieurs années. Figurée depuis longtemps comme une société divisée entre « Flamands et Wallons », la Belgique est en outre apparue, depuis les révélations de l'« affaire Dutroux » durant l'été 1996¹, comme un État en crise, frappé de corruption ou d'incompétence et incapable de remplir les fonctions régaliennes qui sont les premières missions de la puissance publique : assurer la sécurité des biens et des personnes et rendre la justice.

Cette représentation est-elle le reflet d'une crise profonde de l'État, ou résulte-t-elle de la mise en exergue de quelques incidents ou événements isolés ? Peut-on interpréter ce phénomène comme un grippage de la petite « démocratie consociative » que plusieurs politologues considéraient naguère comme un modèle de gestion du pluralisme linguistique et idéologique ?² Ces deux questions cardinales sont au centre de l'ensemble des contributions réunies dans ce livre.

1. Voir Yves Cartuyvels (e.a.), *L'affaire Dutroux. La Belgique malade de son système*, Bruxelles, Complexe, 1997.

2. « Ce qui est remarquable à propos de la Belgique n'est pas qu'il s'agit d'une société culturellement divisée - la plupart des pays dans le monde contemporain sont divisés par des communautés distinctes d'un point de vue culturel, religieux ou ethnique - mais que ces communautés culturelles

1. UNE NATION COMPOSITE

Indépendante depuis 1830, la Belgique est un État relativement jeune ; plus jeune que les grands États européens centralisés (France, Grande-Bretagne), mais plus ancien, toutefois, que les nations du XIX^e siècle (Italie, Allemagne). La Belgique n'a pas connu de phase historique de centralisation. Sa société a été et reste composite, résultant de la conjugaison de nombreuses forces centrifuges.

Il s'agit d'abord d'un État construit dans la sphère intermédiaire de l'Europe, entre les grandes monarchies centralisées de l'ouest et les Empires de l'est, dans cette zone que l'on a appelée l'Europe des cités-États¹.

Très tôt, les communes y avaient reçu des « franchises et privilèges » et les villes avaient concentré en elles l'essentiel de la vie commerciale, administrative et intellectuelle ; les comtés, duchés et principautés avaient tantôt joui d'une grande autonomie, tantôt été rattachées à l'une ou l'autre des grandes forces européennes. De ces origines lointaines, la Belgique conserve une forte tendance au « campanilisme ». Le principal lieu d'identification des citoyens reste, bien souvent, la commune ou la ville². Le pouvoir central, qui fut longtemps celui d'une domination étrangère (autrichienne, espagnole,

coexistent pacifiquement et démocratiquement », écrivait Arend Lijphart en 1981. Arend Lijphart, « Introduction : the Belgian example of cultural coexistence in comparative perspective », in Arend Lijphart (ed.), *Conflict and coexistence in Belgium*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1981, p. 1 ; voir aussi François Perin, Jean Meynaud, Jean Ladrière, *La décision politique en Belgique*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques/Armand Colin, 1963.

1. Stein Rokkan, « Cities, States and Nations : a Dimensional Model for the Study of Contrasts in Development », in Shmuel Noah Eisenstadt, Stein Rokkan (éd.), *Building States and Nations*, London, Sage, 1973, Vol. I, pp. 73-97.

2. Voir Liliane Voyé (e.a.), *Belges, heureux et satisfaits, Les valeurs des Belges dans les années 90*, Bruxelles, De Boeck Université, 1992.

hollandaise, française...), continue d'être perçue avec méfiance¹. Dans aucun pays en Europe², le taux de confiance dans les institutions centrales (gouvernement et parlement nationaux) n'est si faible. Depuis plus de deux ans, un Belge sur cinq seulement exprime une relative confiance dans l'action du gouvernement fédéral.

*Évolution de la confiance et de la défiance dans le gouvernement fédéral durant la législature 1995-1999*³

	déc- 95	juin- 96	déc- 96	juin- 97	déc- 97	juin- 98	déc- 98
Tout à fait confiance	7	4	4	4	4	4	4
Plutôt confiance	19	14	15	15	16	15	18
Plutôt pas confiance	23	19	23	17	21	20	21
Pas du tout confiance	27	37	37	41	36	37	29
Sans opinion	24	26	21	23	23	24	28

Même si l'ampleur est moindre, ce phénomène frappe de la même manière les nouveaux « parlements » et « gouvernements » régionaux. Le fait est particulièrement marquant pour l'exécutif flamand. Inversement, la relative bonne tenue du gouvernement bruxellois doit sans doute beaucoup au caractère spécifique de la région bruxelloise : un statut de ville-région.

*Évolution de la confiance et de la défiance dans le gouvernement flamand (1996-1998)*⁴

	déc- 96	juin- 97	déc- 97	juin- 98	déc- 98
Tout à fait confiance	2	4	1	2	3
Plutôt confiance	16	10	13	14	12
Plutôt pas confiance	21	18	22	22	25
Pas du tout confiance	31	41	34	32	27
Sans opinion	31	27	30	30	33

1. André Molitor, *L'administration de la Belgique*, Bruxelles, Institut belge de science politique/Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1974.

2. Les enquêtes de l'eurobaromètre l'attestent.

3. Source : sondages trimestriels publiés par le quotidien *La Libre Belgique*

4. Source : sondages trimestriels publiés par le quotidien *La Libre Belgique*

*Évolution de la confiance et de la défiance dans le
gouvernement wallon(1996-1998)¹*

	déc-96	juin-97	déc-97	juin-98	déc-98
Tout à fait confiance	5	5	7	5	5
Plutôt confiance	15	16	21	27	24
Plutôt pas confiance	16	16	15	16	18
Pas du tout confiance	34	30	30	22	21
Sans opinion	31	32	28	30	32

*Évolution de la confiance et de la défiance dans le
gouvernement bruxellois (1996-1998)²*

	déc-96	juin-97	déc-97	juin-98	déc-98
Tout à fait confiance	8	12	12	13	12
Plutôt confiance	27	25	26	24	31
Plutôt pas confiance	13	15	13	13	12
Pas du tout confiance	21	23	24	22	21
Sans opinion	31	25	25	28	14

Symptôme de ce phénomène, parmi d'autres, les partis politiques n'ont que rarement eu une organisation centralisée. Pour la plupart des partis, l'essentiel de leur pouvoir réside dans leurs sections locales et/ou fédérations d'arrondissement ou provinciales. Il y a généralement un partage des tâches très net au sein des formations politiques : le « centre », incarné par le président du parti, a une compétence et un pouvoir reconnus dans la stratégie du parti et dans la nomination des ministres. En revanche, son intervention n'est pas ou peu admise dans les choix locaux ou provinciaux ; notamment dans la confection des listes à cette échelle³. Ainsi, le principe du « parachutage » de

1. Source : sondages trimestriels publiés par le quotidien *La Libre Belgique*

2. Source : sondages trimestriels publiés par le quotidien *La Libre Belgique*

3. Pour le détail parti par parti voir Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (éd.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997 (2^e édition).

personnalités est exceptionnel dans la vie politique belge.

La Belgique est aussi un État construit de l'extérieur, conçu à l'origine comme un « tampon » entre les grandes puissances rivales à l'âge du concert diplomatique des États. La formation de l'État belge est moins le fruit de mouvements d'autonomie nationale, comme cela avait été le cas en Allemagne ou en Italie, que de facteurs diplomatiques ponctuels et extérieurs aux aspirations des « Belges », même si comme le rappelle François Perin, la révolution belge fut accueillie avec inquiétude et aberration dans une partie du monde entrepreneurial¹. Un temps, la cohésion du système politique put être assurée par l'homogénéité, sociale, culturelle et idéologique, de la bourgeoisie dominante. Les élites flamandes, bruxelloises et wallonnes étaient toutes francophones (Maeterlinck, Rodenbach, Verhaeren..., expressions de « l'âme flamande », n'écrivaient qu'en français). La bourgeoisie tenait dans un égal mépris les masses populaires du nord, largement paysannes, et du sud, beaucoup plus ouvrières, du pays. La naissance de mouvements intellectuels et populaires flamands, exigeant la reconnaissance officielle de leur langue, constitua une mise en cause de cette domination bourgeoise francophone, que la consécration du suffrage universel devait consolider. Le « mouvement flamand » s'est structuré, et a contribué à faire naître, par mimétisme et par réaction, un « mouvement wallon », d'abord confiné à quelques élites, mais qui s'est « popularisé » à l'occasion de la grève générale de l'hiver 1960-1961.

La structure unitaire de l'État belge fut progressivement interpellée et mise en cause. Les revendications communautaires et régionalistes, d'abord portées par quelques mouvements qui se concentraient sur cette cause, gagnèrent toutes les formations politiques au lendemain de la seconde guerre mondiale – à l'exception de courants des partis francophones attachés à l'ancienne Belgique et progressivement marginalisés. Depuis près de quarante ans, la « question communautaire » a

1. François Perin, *Histoire d'une nation introuvable*, Bruxelles, Legrain, 1988, p. 76.

nettement dominé l'agenda politique. Elle a absorbé toute une génération de dirigeants politiques et elle a finalement conduit à la fédéralisation de l'État, entamée en 1970 et qui s'est poursuivie par réformes successives de l'État (1980, 1988, 1993).

Mais l'édification du fédéralisme en Belgique a pris la forme singulière d'un « fédéralisme de confrontation » pour reprendre l'expression de Francis Delpérée. En vérité, sa construction et sa logique organisent l'opposition des communautés, voire l'attisent.

La Belgique est enfin marquée par de profonds clivages idéologiques. Au XIX^e siècle, la bourgeoisie qui régnait sans partage était déjà divisée entre catholiques conservateurs et laïcs « progressistes ». Dans les premières années de l'indépendance, ils prirent l'habitude de rechercher des compromis plutôt que l'alternance. Ce temps est marqué par l'« unionisme » ; l'union des catholiques et des libéraux. La Constitution de 1830 reflète cette réalité. L'unionisme s'est toutefois ébréché avec la reconnaissance internationale de la Belgique et la fin des prétentions hollandaises sur le territoire belge en 1839. À partir de ce moment, une polarisation s'organise sur le clivage philosophique entre tenants – libéraux – de la séparation de l'Église et de l'État et partisans – catholiques – d'un poids déterminant de l'Église dans la gestion des affaires de l'État. La « guerre scolaire » symbolise le plus explicitement la portée de ce clivage.

Dès lors, s'installe une logique majoritaire dans le cadre d'une alternance entre gouvernements catholiques et libéraux. De 1840 à 1894, la vie politique est caractérisée par une bipolarisation entre catholiques et libéraux dans le cadre d'un système électoral censitaire et majoritaire. Seul un infime pourcentage des habitants prennent part à la vie politique. L'élargissement du corps électoral ne se fera qu'au compte-goutte.

La formation du mouvement ouvrier à la fin du XIX^e siècle a ajouté un nouveau clivage fondamental dans la société, opposant les travailleurs salariés aux possesseurs du capital. Mais il fut lui-même traversé par le clivage confessionnel : l'essentiel du mouvement ouvrier a renforcé le camp laïc, mais le camp

catholique a construit, à partir de l'encyclique *Rerum novarum*, son propre mouvement ouvrier (Delwit et De Waele).

La division philosophique n'a cessé de s'approfondir. Chaque camp a organisé sa propre « société dans la société ». Cela a supposé la mise en place de « ses » mutuelles, de « ses » coopératives, de « ses » syndicats, puis même de « ses » réseaux d'enseignement et hospitalier... (Seiler). La société s'est ainsi trouvée divisée en « piliers » très imperméables – les réseaux de sociabilité se construisant dans l'école, cloisonnée en piliers, dans les organisations de jeunesse, et se reproduisant ensuite dans le milieu de travail.

Dans cet enchevêtrement de clivages, la dynamique majoritaire qui a marqué la vie politique au XIX^e siècle a cédé la place à une logique proportionnelle ; ce qu'entérine le changement de mode de scrutin en 1899. Aussi, depuis la première guerre mondiale, et l'avènement du suffrage universel masculin (1919), les gouvernements homogènes ont été exceptionnels – principalement le gouvernement social chrétien entre 1950 et 1954¹.

2. UN GOUVERNEMENT SUBSIDIAIRE

Construit par agrégation forcée, issu de la fusion de cités-États, l'État belge n'a jamais eu de forte substance, ni d'appareil administratif puissant. Il s'agissait au départ, quand la bourgeoisie n'aspirait qu'à un État minimal, d'un choix délibéré. Plus tard, au moment de l'État social, la puissance publique s'est ramifiée. Mais elle ne s'est pas substituée aux segments organisés. Ceux-ci étant fortement structurés, la vie politique centrale pouvait se réduire à un arbitrage entre eux, ne

1. Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, « Les mutations du paysage politique en Belgique : questions et perspectives », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, *Les présidents de parti répondent... Vers une recomposition du paysage politique en Belgique*, Bruxelles, Labor, 1998, pp. 9-39.

s'immisçant pas dans leurs organisations. Aucune force politique ne souhaitait une centralisation des autorités, comparable à celle que connut la France de la III^e République. Aux uns, on a reconnu la liberté et les privilèges des cultes ; aux autres l'autonomie des organisations syndicales, ou celle des communes. Il n'y eut jamais en Belgique de nationalisations ou de planification forte de la vie économique (Nagels), l'État se contentant d'arbitrer les négociations entre « partenaires sociaux » (Alaluf)¹.

Gouverner, c'était établir des compromis entre les différents segments de la société, dans une négociation permanente entre leurs dirigeants respectifs, représentant des « piliers ». Ce mode singulier de démocratie fut longtemps qualifié de « démocratie consociative », voire même d'« administration consultative »². La coupure entre les sphères publique et privée n'a jamais été nette, la haute fonction publique répondant elle-même à la logique d'allégeance aux piliers – plutôt qu'à l'État.

3. LA REPRODUCTION DES CLIVAGES

L'État est donc subsidiaire par rapport aux questions religieuses, au régime capitaliste, aux réseaux d'enseignements, à la question sociale... Pour ne prendre qu'un exemple, le ministre des Affaires sociales apparaît bien souvent comme l'animateur et le notaire d'une discussion entre les représentants du monde médical et ceux des mutualités, qui sont les véritables auteurs des décisions qui les concernent. Pendant des décennies, la même dynamique a prévalu dans les relations entre mondes patronal et syndical. La sécurité sociale n'est pas étatique en Belgique, elle est cogérée par les partenaires sociaux, ce qui leur assure d'ailleurs un poids bien plus important que leurs homologues européens. Pour ne prendre que cet

1. Voir Guy Vanthemsche, *Les paradoxes de l'État, L'État face à l'économie de marché aux XIX^e et XX^e siècles*, Bruxelles, Labor, 1997.

2 André Molitor, *op. cit.*

exemple, le taux de syndicalisation en Belgique dépasse largement le cap des 70% alors qu'il est en déclin généralisé dans les États européens¹.

En conséquence, les politiques volontaristes de l'État sont exceptionnelles. On y imagine mal en Belgique une loi-cadre sur les trente-cinq heures de travail hebdomadaire comme l'a initiée le gouvernement français. Soulignons cependant que la cogestion des affaires sociales et de la question sociale est depuis vingt ans grippée par les effets de la crise économique et les contraintes internationales – notamment celles de l'Union européenne – de plus en plus visibles (Alaluf).

En Belgique, le système politique reflète, comme ailleurs, la complexité sociale. Mais il fait plus : il l'entretient (Magnette). La France ou la Grande-Bretagne étaient aussi, au XIX^e et encore au début du XX^e, traversées d'importants clivages locaux, confessionnels ou idéologiques. Mais leur système politique a amenuisé ces forces centrifuges. Il fut conçu à cette fin : la création d'une École nationale d'administration en France, contemporaine de l'adoption de la constitution de la V^e République et des grands instruments de planification économique, visait à créer une élite (politique, administrative et économique) homogène détachée de ses allégeances particulières, pour assurer la stabilité du système. Il n'y eut jamais rien de tel en Belgique. Les dirigeants économiques et politiques, les membres de la haute fonction publique, sont formés dans des universités qui marquent fortement leur appartenance à l'une ou l'autre communauté et à l'un ou l'autre des deux grands piliers, laïc et confessionnel, ou trois, social chrétien, socialiste et libéral.

À la différence de la France, la Belgique ne comporte pas, « une » élite, unifiant responsables politiques, hauts fonctionnaires, industriels, intellectuels, mais une pluralité de petites élites qui, si elles se connaissent parce qu'elles travaillent à forger des compromis, ne forment pas un « milieu ». Chacun reste immergé dans son milieu d'origine – et la coupure entre « élites » et masses paraît dès lors moins nette. Cette

1. Bureau international du travail, *Le travail dans le monde. Relations professionnelles, démocratie et cohésion sociale*, Genève, OIT, 1997.

logique contribue à entretenir la complexité de la société belge et la logique de marchandages et de lotissement de son système politique. Mais elle a aussi permis d'éviter des conflits sociaux et sociétaux de rupture tels qu'ils s'expriment épisodiquement en France ou en Grande-Bretagne, par exemple.

4. CRISE DE LA POLITIQUE DES COMPROMIS ?

Depuis 1996, et la macabre et tragique découverte des corps de trois enfants et deux adolescentes, les événements ont semblé dévoiler les limites de cette logique politique singulière. Les politiques de lotissement des années 1970 et 1980, qui répondaient à la fois à une volonté de saupoudrage entre segments et à une croyance fermement enracinée dans les vertus du *deficit spending*, divulguent leurs conséquences. L'endettement spectaculaire de l'État – l'équivalent de 120% du produit intérieur brut annuel – révèle rétrospectivement les gaspillages que cette logique de répartition a induits. Partant d'une situation où existent trois piliers et deux grandes communautés linguistiques, l'équilibre est devenu de plus en plus complexe à gérer et a généré des marchandages coûteux. Les répartitions au prorata de l'influence politique et/ou syndicale ont parfois été formalisées comme dans le pacte audiovisuel. Mais la crise économique qui sévit depuis le début des années soixante-dix et le montant de la dette ont grippé la logique de satisfaction des piliers : depuis vingt ans, ce ne sont plus les bénéfices mais l'austérité qu'il faut partager. Il apparaît alors cruellement que les domaines de l'enseignement, des services de santé, de la justice, de l'aménagement au territoire... ont été négligés par une classe politique absorbée pendant des décennies par la « question communautaire ».

L'interpénétration des sphères publique et privée a aussi induit un « estompement » de la frontière entre les mondes politique et industriel : les échanges de bons services, para- ou illégaux, très répandus il y a encore dix ans, sont aujourd'hui

dénoncés comme actes de corruption¹. S'ils attisent la rivalité entre instances judiciaires et monde politique, ils ne semblent pas affecter lourdement la confiance dans les institutions publiques – déjà très basse – ni envenimer le conflit communautaire – la « corruption » étant à peu près également répandue au nord et au sud.

La politisation forcenée de la fonction publique (attribution de « postes » à chaque parti en fonction de son poids, du plus haut degré de l'échelle administrative jusqu'à sa base) est aujourd'hui rendue très largement responsable de l'incurie de l'État – bien que l'on ne prouve pas de manière convaincante que les fonctionnaires « politisés » soient moins compétents que s'ils étaient « neutres ». Les carences des services de justice et de police mis au jour par l'affaire Dutroux – et accrus par les lacunes des politiques d'immigration et d'asile – accèdent le sentiment d'une crise des fonctions régaliennes de l'État (Martens, Matray). Elles mettent aussi en lumière les désinvestissements dans les pouvoirs publics opérés par les gouvernements successifs depuis le début des années quatre-vingt pour arrêter la spirale de la dette et diminuer progressivement son ampleur.

Sans doute ce phénomène apparaît-il particulièrement flagrant dans un pays où la doctrine de la raison d'État est rarement invoquée, où la presse a une longue tradition d'indépendance, et où ces plaies sont étalées au grand jour, quand on les dissimulerait dans d'autres pays. Mais il reste que des événements dramatiques révèlent périodiquement les grippages de l'appareil d'État ; le gouvernement semble ne plus agir que par réaction, entreprenant des réformes longtemps différées quand ces événements spectaculaires rendent la pression de l'opinion publique irrésistible. Il semble que c'est seulement dans ces moments de crise que les partis et les communautés sont capables de dépasser leurs rivalités pour enclencher une

1. Voir Daniel-Louis Seiler, « Corruption, échange politique et intérêts privés : comment construire un modèle eurocompatible ? », in Paul Claeys, Corinne Gobin, Isabelle Smets, Pascaline Winand (éd.), *Lobbyisme, pluralisme et construction européenne*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires européennes, 1998, pp. 233-253.

réforme. L'accélération de la réforme de la police et la justice après l'évasion éphémère mais traumatique de Marc Dutroux en avril 1998 en a été une illustration frappante.

Peut-être cette crise aura-t-elle été une phase de transition, nécessaire pour corriger les défauts ou les vices les plus flagrants du gouvernement par compromis. Sans doute, pris en étau entre les régions et communautés d'une part et l'Union européenne d'autre part, le gouvernement fédéral se concentrera-t-il à l'avenir sur un nombre réduit de fonctions politiques – partiellement neutralisées, d'ailleurs, par les contraintes inhérentes à la dette publique et aux critères de convergence du traité de Maastricht¹.

Néanmoins, une question reste aujourd'hui sans réponse : les clivages confessionnels et idéologiques n'entraîneront-ils pas la reproduction, au sein même des entités fédérées, des logiques fédérales de compromis complexes ? Sans doute est-ce parce que cette inquiétude se répand que, depuis quelques années, des segments croissants des classes politiques suggèrent d'opérer des réformes de centralisation à l'échelle régionale (modification des règles de scrutin dans une optique majoritaire, suppression des provinces, créations d'agglomérations urbaines reflétant la réalité socio-économique qui traverse les arrondissements hérités de 1815, création d'une École centrale d'administration, présidentialisation des exécutifs régionaux, centralisation des structures internes des partis...). Mais tout cela n'est aujourd'hui qu'en débat.

L'État belge a-t-il un avenir ? Cette question domine l'agenda politique, médiatique et scientifique. Un certain nombre de contraintes rendent, en l'état, sa « survie » incontournable : la dette publique qu'il est difficile de partager, la sécurité sociale qui continue d'assurer des formes mutuelles de solidarité entre le nord et le sud, la problématique spécifique de la région bruxelloise – qui n'appartient ni à la communauté flamande ni à la région wallonne, mais qu'aucun des deux n'entend laisser à l'autre –, la présence des institutions de l'Union européenne et

1. Voir Paul Magnette, « La recomposition de l'État dans l'Union européenne », in *Revue internationale de politique comparée*, 1997, Vol. IV, n° 3, pp. 733-754.

la nécessité d'une politique étrangère et européenne coordonnée (Willame et Dardenne). Autant de contraintes qui forcent le nord et le sud à continuer de collaborer. Mais continueront-elles longtemps à éviter l'éclatement ? L'unité de l'État belge peut-elle tenir par simple impossibilité de concevoir les termes de la séparation ? Pour peu que des solutions puissent être trouvées à l'épineuse question du statut Bruxelles et au partage de la dette, rien n'est moins sûr. Les forces centrifuges sont fortes. Pourtant, toutes les enquêtes d'opinion montrent l'attachement très majoritaire des habitants du nord, du centre et du sud du pays à la pérennité de l'État belge et à la « belgitude ». Mais cette observation générale doit être relativisée. La perception et la représentation de la structure de l'État belge et de la belgitude recouvrent des versions bien différentes suivant les communautés linguistiques. L'avenir est donc ouvert et le présent complexe. « Complexe » est sans doute le qualificatif qui, faute d'y trouver une logique claire, décrit le mieux la Belgique d'aujourd'hui. Sans doute faut-il y voir la cause de l'intérêt vif qu'elle suscite au-delà de ses frontières, et les malentendus auxquels elle donne lieu. Puisse cet ouvrage contribuer à éclairer cette petite démocratie consociative en pleine(s) interrogation(s).

*Un État entre importation et implosion :
consociativité, partitocratie et lotissement
dans la sphère publique en Belgique*

« L'État moderne repose tout entier sur la conception de l'intérêt général qui fait plier devant lui tous les intérêts particuliers. C'est là ce qui distingue l'État moderne de l'État féodal. »

Jules Ferry

Les spécialistes français des sciences sociales connaissent peu, ou mal, la Belgique, pourtant si proche géographiquement et dont près de la moitié de la population parle français. On se souviendra d'un ouvrage important – un « Thémis » – qui, il y a quelque trente ans, affirmait avec aplomb que les Flamands, protestants et de langue allemande s'opposaient aux Wallons, catholiques et de langue française... Si de semblables excès ne sont plus de mise, c'est que, depuis, la Belgique a défrayé la chronique politique – et judiciaire – à un point tel que le plus obscur journaliste, de la plus obscure feuille de province de n'importe quel pays tant soit peu alphabétisé de la planète est désormais informé et la France n'échappe point à la règle ! En dépit d'une ouverture récente de la presse française et de certains politistes comme Alain Dieckhoff, la science politique française tant par ses publications que dans ses enseignements, y compris en politique comparée, ignore encore largement le système politique d'outre-Quiévrain.

Pourtant ce dernier représente un véritable laboratoire *in vivo*, de possibilités objectives qui s'offrirent à la France et qu'elle se refusa, de réponses à la question – « qu'est-ce qu'il se serait passé si... ? » –, en bref l'incarnation d'une série

d'uchronies, au sens de Weber. En effet, à bien des égards, la Belgique incarne une « Monarchie de juillet » qui aurait résisté à 1848 pour se prolonger jusqu'au milieu des années soixante du vingtième siècle ! Et pourtant c'est comme si les politistes et comparatistes français avaient appliqué ce principe stupide de Elie Hecksher qui prétend qu'un petit pays ne peut attendre que son histoire soit étudiée¹. Au contraire l'histoire des petits pays existant au sein d'une aire culturelle plus grande permet de mieux comprendre celle des grands.

La crise belge constitue, à notre sens et dans tous ses aspects – que ce soient la querelle communautaire ou les conséquences de « l'affaire Dutroux-Nihoul » – l'échec de l'importation de l'État français mi-imposée, mi-consentie. Plus profondément, l'étonnement que la Belgique peut susciter aux yeux d'observateurs hexagonaux reflète une « surprise ébranlant toutes les surfaces ordonnées et tous les plans [...], faisant vaciller et inquiétant pour longtemps notre pratique millénaire du Même et de l'Autre »². Une surprise qui réside dans le contraste chromatique qui opposa longtemps et oppose encore parfois, une théorie juridico-institutionnelle et une vision idéologiques totalement françaises, à une pratique politique et à une réalité historico-culturelle apparentées à la configuration germano-hollando-helvéto-italienne. La pire erreur serait de limiter l'imprégnation intellectuelle française à la seule Belgique romane élargie aux Francophones de Flandre : un homme politique aussi attaché à sa patrie flamande que Théo Lefèvre citait volontiers Pascal ou Rimbaud.

On essaiera donc d'interpréter comment un processus d'édification nationale étatique avorté déboucha sur une structure unissant système consociatif, partitocratie et lotissement de l'appareil administratif et judiciaire.

1. Elie Hecksher, *An Economic History of Sweden*, Cambridge, Harvard University Press, 1954.

2. Michel Foucault, *Les mots et les choses*, Paris, Gallimard, 1966, p. 7.

1. LA BELGIQUE : UN ÉTAT-NATION AVORTÉ

La réalité de la crise de l'État belge ne fait problème pour aucun politiste. Cependant, jusqu'à une époque récente qui correspond plus ou moins à l'éclatement de « l'affaire Agusta » et à l'assassinat d'André Cools qui en découla cette crise était identifiée au conflit communautaire voire à des problèmes linguistiques. Or, à nos yeux, la crise communautaire, crise identitaire et donc profonde, constitue un symptôme parmi d'autres – partitocratie, lotissement de l'appareil administratif et judiciaire et des appareils parapublics, crise des appareils judiciaires et administratifs révélés par « l'affaire Dutroux-Nihoul », corruption politique, etc. – du lent pourrissement d'un État importé dont l'acculturation ne fut possible qu'au prix du dévoiement du système de normes et de valeurs qui le sous-tendaient. La crise communautaire emporta comme une lame de fond, l'édifice constitutionnel de cet État, laissant quasi intacts ses appareils judiciaire, policier, administratif ainsi que ses pratiques administratives.

On distinguera respectivement la réalité historico-culturelle de la Belgique, le modèle étatique importé et l'acculturation de ce dernier.

Une culture « lotharingienne »

Lors de la conclusion d'une étude empirique des valeurs et des attitudes des Suisses dans les années quatre-vingt et soucieux de trouver un schéma interprétatif qui prît quelques distances par rapport à l'empirisme inhérent aux enquêtes, le politiste roman Fabien Dunand invoquait la présence d'une espèce de pays mental, implicite qui convient à notre propos. Ce « pays mental inconscient » « a la bière et le vin pour frontières, les brumes nordiques et les cieux méditerranéens comme sources d'inspiration [...] ». Ce pays est comme un long couloir orienté sur l'axe nord-sud qu'empruntent les grandes voies de communication entre Saint-Gothard et Mont-Blanc et qui

permettent de passer d'une Venise à l'autre, de Bruges à la Cité des Doges. Ce corridor apparaît de lui-même sur la carte [...] quand on y reporte les densités de population supérieure à 200 habitants au kilomètre carré. Des Pays-Bas à la péninsule italienne, un ruban humain s'étire et [...] qu'a pour centre le Plateau suisse et qui s'est développé malgré l'obstacle millénaire du massif alpin [...] » et qui « a fini par donner naissance à un « pays mental » tout imprégné des cultures latine et germanique, où les excès de l'une et de l'autre s'annulent »¹.

Les travaux réalisés à Montpellier par le géographe Roger Brunet et le GIP-RECLUS pour le compte de la DATAR mirent en évidence une configuration, recoupant la réflexion plus sociologique du politiste genevois, la dorsale européenne ou « banane bleue » qu'on désigne parfois du nom de celui qui la découvrit : « la banane de Brunet ». En fait il s'agit littéralement de la colonne vertébrale de l'Europe de l'Ouest regroupant aussi bien ses bassins industriels traditionnels – Nord-Pas-de-Calais, sillon Sambre et Meuse, Ruhr, Lorraine, Turin – que les lieux de décision économique – Londres, Bruxelles, Amsterdam, Francfort, Zurich, Genève, Milan –, ainsi que des ports importants – Londres, Rotterdam, Anvers, Hambourg, Barcelone, Marseille ou Gènes. Du point de vue politique – et le fait s'avère d'autant plus intéressant qu'il n'a pas été voulu – tous les centres de décision de l'Union européenne se trouvent dans la dorsale européenne : Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg auxquelles s'ajoutent Francfort pour la banque. On pourrait encore ajouter que les six pays fondateurs qui se lancèrent dans « l'aventure européenne » appartenaient à la banane, soit en totalité pour le Benelux, soit pour l'essentiel dans le cas de la RFA encore séparée de la RDA, soit encore pour moitié dans les cas français et italien.

Occultée et entravée par l'émergence des frontières, la dorsale n'attendit pas les effets du traité de Rome pour exister, ses origines s'inscrivent dans la longue durée. Le premier

¹. Fabien Dunand, *Dessine-moi un Suisse*, Lausanne, 24 heures, 1987, pp. 232-233.

chapitre du « Que sais-je ? » de Georges-Henri Dumont sur la Belgique s'intitule significativement « Les fleuves et les villes », on ne saurait mieux résumer la réalité « lotharingienne » qui éclaire les origines de la Belgique, des Pays-Bas de la Suisse, de l'Italie du nord ainsi que de bien des régions de France et d'Allemagne¹. Cette réalité naît de la rencontre entre une logique territoriale qui procède de la longue durée au sens braudélien du terme, des aléas de l'histoire politique et des effets du développement économique. Stein Rokkan synthétisa ces différentes variables dans sa carte conceptuelle de l'Europe de l'Ouest². Retenons que la dorsale trouva son site à la conjonction – pour reprendre les termes de Braudel – de l'isthme français, de l'isthme allemand et de la péninsule italique. Ce site est effectivement caractérisé par un dispositif hydrographique nord/sud et sud/nord composé des bassins du Rhône d'une part du Rhin et de ses « satellites » la Meuse et l'Escaut d'autre part. Après la conquête de la Gaule, les Romains tirèrent le meilleur parti de cet axe nord/sud naturel où ils construisirent routes et villes afin de relier Rome aux limes septentrionales de l'Empire. À cette époque, le territoire de ce qui deviendra beaucoup plus tard la Belgique reste périphérique : trois villes dont aucune n'égale, dans la région, Trèves ou Cologne et, bien sûr, Lyon, capitale de la Gaule. C'est au Moyen Âge que les villes vont naître et prospérer dans les bas pays. C'est à ce moment que se structure, selon Stein Rokkan, l'Europe des cités-États et que s'établissent les règles du jeu permettant de repérer une configuration culturelle spécifique.

Les historiographies nationalistes françaises, allemandes, et même Pirenne en Belgique, se rejoignent pour affirmer le caractère non viable de la Francie médiane, part de Lothaire au traité de Verdun : Charles-le-chauve aurait ainsi reçu la France, Louis-le-Germanique, l'Allemagne – deux totalités cohérentes – tandis que l'aîné devait se contenter d'un résidu intermédiaire

1. Georges-Henri Dumont, *La Belgique*, Paris, PUF, 1981.

2. Voir « Dossier : Stein Rokkan », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 2, n° 1, 1995.

voué à disparaître. Or rien n'est plus faux, ni plus anachronique. En effet, nul déterminisme ne contribua à former la France et l'Allemagne et à éliminer la Francie médiane de la carte. D'abord des trois frères ce fut Lothaire qui obtint la meilleure part avec le titre impérial, la capitale de Charlemagne – Aix-la-Chapelle –, les villes les plus importantes et les abbayes les plus riches ainsi que tous les types d'agriculture présentes dans l'empire, du seigle à l'olivier. Ensuite, ce ne furent ni des considérations ethniques ni *a fortiori* nationales qui réglèrent le partage mais des impératifs économiques : types d'agriculture à répartir équitablement, voies de communication. Les fleuves et leur tracé servirent de repères dans la délimitation des royaumes qui resteront confédérés au sein de l'Empire. Enfin, ce ne fut pas la Francie médiane que condamna l'histoire mais la France qui bénéficia d'une chance extraordinaire en se débarrassant des carolingiens et en attribuant la couronne aux capétiens qui rivalisèrent en ruses et en subterfuges afin d'échapper à la règle germanique des partages entre agnats. Michelet évoque, à raison, « ces capétiens qui ont fait la France », car, sans eux, elle n'eût pas existé. Chance que ne connurent ni la Francie médiane, ni même l'orientale qui ne deviendra l'Allemagne que mille ans plus tard. L'une comme l'autre subirent les aléas des partages successoraux. Ainsi la Francie médiane sera répartie entre, du nord au sud, les royaumes de : Lotharingie, de Bourgogne et de Provence-Italie. La Lotharingie à laquelle appartenait la Belgique sera divisée en Lothier au nord et en Lorraine au sud.

Le processus de scissiparité des unités territoriales qui affecte la dorsale européenne se continua jusqu'au XIV^e siècle en même temps que se développent les flux d'échanges commerciaux qui en font la colonne vertébrale du monde chrétien au Moyen Age. En ce temps-là sa configuration n'évoquait pas une banane mais d'avantage une colonne dont les chapiteaux évasés étaient constitués par deux façades maritimes, septentrionale – arc Calais- Hambourg où Bruges bénéficiait d'une position centrale –, et méridionale – avec l'arc Barcelone-Raguse où Venise, métropole économique de l'Occident chrétien jouissait de la même situation privilégiée – ; les deux façades maritimes

étant reliées entre elles par un corridor plus étroit dans l'axe nord-sud tracé par les bassins rhénans et rhodaniens. La puissance économique qui se développe dans cette partie de l'Europe et les richesses qui s'y accumulent vont engendrer un affaiblissement du pouvoir politique marqué par l'affirmation des communes. C'est pour cette raison que Rokkan désigne la dorsale européenne sous le nom de « Europe des Cités-États ».

« Originellement » écrit Georges-Henri Dumont, la commune était une association de bourgeois, fondée sur un serment mutuel, visant à la défense commune des « conjurés », à l'acquisition de droits et libertés et au renforcement de la puissance collective par la réunion de toutes les actions individuelles. Les franchises et libertés concédées aux communes comprenaient généralement la liberté individuelle des bourgeois, l'inviolabilité de leur domicile et le droit de propriété, la suppression des entraves à la circulation des biens et des personnes, la libre organisation et fréquentation des foires et marchés, le droit de détenir une cloche – signe matériel et sonore d'indépendance –, bientôt suivi de celui d'ériger un beffroi ou un perron »¹. Pouvoir local extrêmement fort, la commune va ainsi s'émanciper progressivement des entraves des féodaux pour acquérir son autonomie et parfois l'indépendance de fait, sinon de droit pour se muer en cités-État dont la plus accomplie fut la sérénissime République de Venise. À côté d'elle, Gènes, son éternelle rivale qui vécut aussi longtemps, Florence qui réinventa la démocratie mais aussi Berne, Zurich, Francfort, Hambourg, etc. Trois conséquences résultent de l'expérience des communes et des cités-États : l'absence d'États forts *sui generis*, l'apparition des confédérations et la force des particularismes locaux. Trois traits qui aujourd'hui marquent fortement la Belgique, la Suisse ou l'Italie et dont on voit, encore parfois, certains aspects poindre, à travers l'armature jacobine, dans celles des régions de France qui appartenirent à l'Europe des Cités-États, spécialement dans le Nord-Pas-de-Calais et l'Alsace.

1. Georges-Henri Dumont, *op. cit.*, p. 11.

Il importe, d'abord, de constater que la loi du monopole, telle que l'énonça Norbert Elias ne joua point dans l'Europe des Cités-États, ou ne s'effectua que sur une petite échelle. Lorsqu'apparaissent les regroupements territoriaux opérés par la Maison de Bourgogne au nord et celle de Savoie au sud, ils sont déjà animés d'un projet étatique lotharingien. Mais ces tentatives échoueront, totalement pour celles des Bourguignons, partiellement pour les Savoyards qui créeront un État alpin centré sur Annecy d'abord, Turin ensuite pour se voir embarqués enfin dans l'aventure de l'unification italienne. Le type de système politique qu'on rencontre dans la dorsale est donc la république urbaine, le plus souvent oligarchique, qui constitue, selon les catégories de Charles Tilly, un mode de gouvernement riche en capital mais faible en contrainte¹. On constatera que les deux tentatives lotharingiennes échoueront face à la détermination des confédérés suisses, sauf dans les possessions de la maison de Savoie, la dorsale ne connaîtrait donc pas cet État absolutiste dont Perry Anderson fait le passage obligé de l'État moderne. À côté des républiques urbaines qui représentent le sommet de l'affirmation communale, on rencontre des entités féodales qui perdureront bien au-delà de la féodalité et où l'autonomie communale est forte – le Comté de Flandre ou le Duché du Luxembourg par exemple – ainsi que des principautés ecclésiastiques, Liège et La Principauté abbatiale de Stavelot-Malmédy mais aussi Cologne, Salzbourg, Bâle, Lausanne ou Genève ; toutes, formes politiques faibles et archaïques.

Ensuite, sauf – et encore partiellement –, le cas néerlandais, les peuples de la dorsale restèrent à l'écart de cette « Révolution nationale », que Rokkan voit apparaître au XVI^e siècle. Faute d'intégration dans un État dynastique puissant, ils seront étrangers à l'État national dont le traité de Westphalie

1. Charles Tilly, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe*, Paris, Aubier, 1989.

consacra l'affirmation. Il s'ensuivit une structuration des allégeances et des identités politiques sur la petite patrie génératrice d'un particularisme culturel et politique prononcé qui cadre mal avec l'État-Nation de type français. Envisagé positivement, cela signifie des tendances fortes à l'autogouvernement local, aux libertés, franchises et privilèges locaux ou régionaux pour reprendre l'expression de Henri Haag, « aux droits de la cité ». Vu sous un angle négatif, cela signifie le campanillisme, le communautarisme, la prévalence de l'intérêt particulier sur l'intérêt général et l'absence de civisme autre que communal¹.

Il faut constater, enfin, que ce n'est pas un hasard si ce furent les milices suisses qui contraignirent les savoyards à se redéployer au sud et mirent un terme fatal aux entreprises de Charles le Téméraire en le battant à Morat et à Grandson et en courant à la rescousse des Lorrains qu'il assiégeait dans Nancy. Les cités-États, formes politiques faibles, que ce fussent des républiques urbaines ou des principautés ecclésiastiques, étaient vouées à se faire phagocytter entre l'État français à l'ouest, l'État prussien et l'Empire des Habsbourg à l'est. La seule parade possible tenait dans une formule inventée par les Grecs de l'Antiquité : la ligue ou confédération. En effet, celles-ci se multiplièrent du nord au sud de l'Europe des cités-États : Ligue hanséatique, confédération souabe, confédération helvétique, ligues grises, ligue lombarde. L'une des plus tardives mais des plus prestigieuses fut la République des Provinces unies des Pays-Bas qui bénéficia du déplacement du centre de gravité du *World System*, de la Méditerranée vers l'Atlantique nord. La Belgique aussi connaîtra sa confédération avec en 1790 la création des éphémères États Belgique unis. Pour le reste, il nous paraît quelque peu abusif d'invoquer, comme le fait Georges-Henri Dumont, quelque « fédéralisme provincial sous les ducs de Bourgogne ». En effet, le mode de gouvernement instauré par ces derniers correspond à une forme politique connue : l'Empire,

1. Qu'on ne nous objecte pas le cas de la Suisse ! Ce pays détient le record occidental de l'abstentionnisme électoral et l'enquête de Fabien Dunand nous révèle l'image d'un suisse joyeusement hédoniste.
op. cit.

même si Philippe le Bon dut se contenter du titre de Grand duc d'Occident. Il est certain que la vocation des dix-sept pays de « par-delà », de la Bourgogne et de la Franche-Comté était de reconstituer la Lotharingie. Tel était le dessein nourri par Philippe et transmis à son fils Charles le Téméraire qui le poursuivit avec impatience jusqu'à l'échec final. L'autre scénario plausible était, après la renaissance du Royaume de France, au sortir de la guerre de cent ans qui l'avait neutralisée, l'incorporation à l'État français dont le projet territorial était de porter sa frontière sur le Rhin. Le mariage de Marie, dernière duchesse de Bourgogne, avec l'empereur Maximilien en décida autrement, la Belgique appartiendra pour trois siècles à l'Empire des Habsbourg. Le bilan politique de ces derniers, évalué en terme de processus d'édification stato-nationale, apparaît comme globalement négatif : voués à la conquête de quelque illusoire *Dominium Mundi* (Charles Quint), à la défense de la catholicité (Philippe II) ou mus par le familiarisme amoral, ils maintinrent le *statu quo* institutionnel. Leur règne fut synonyme de non-étatisme de l'Espagne, de la Belgique, de l'Autriche ou de l'Italie. Quoi qu'il en soit, la tourmente de la révolution de 1789, des guerres de la convention, du Directoire et de l'Empire emporta pêle-mêle, les possessions septentrionales des Habsbourg, les confédérations¹ et les républiques urbaines. L'heure était à l'universalisation du modèle inventé par la Révolution et l'Empire.

L'adoption du modèle de l'État-Nation unitaire

Une « constitution qui est faite pour toutes les nations, n'est faite pour aucune » écrit le penseur ultra-conservateur Joseph de Maistre². Malheureusement dans l'esprit des libéraux, des

1. La Suisse n'échappa point à la règle et c'est à une décision du 1^{er} Consul, Bonaparte qu'elle dût de retrouver son statut confédéral. Napoléon considérait que le modèle français ne convenait pas à ces montagnards querelleurs et individualistes.

2. Joseph de Maistre, *Considérations sur la France*, Paris, Garnier, 1980, p. 65.

républicains et des démocrates français, l'État jacobin et impérial convenait à tous les peuples et leurs homologues européens leur emboîtèrent le pas. Il est vrai que, à la suite de Louis XVIII qui s'en accomoda parfaitement, les monarchies issues du congrès de Vienne dont le Royaume de Piémont-Sardaigne et celui des Pays-Bas ne remirent pas en cause le nouvel ordre administratif, territorial et juridique qui, à quelques détails près, leur seyait à merveille.

La force et le succès du modèle étatique français tient dans le fait qu'il donne l'impression d'être imitable et adoptable en tous lieux, qu'il peut être livré en « kit » avec un mode d'emploi clair et facile. Or il n'en est rien et l'État en France est, comme dans le cas de l'Angleterre, le produit d'une longue et parfois douloureuse histoire, le résultat d'une lente et patiente distillation. En définitive, il est aussi singulier que l'État anglais et, partant, ne convient qu'à la France, élément essentiel de ce qu'on qualifie aujourd'hui « d'exception française ». L'essentiel, exportable, du modèle réside dans son caractère d'État d'abord, « d'État plus ensuite » et « d'instituteur du social » enfin.

Le modèle étatique inventé en France est d'abord un État au sens de la définition de Max Weber, c'est-à-dire que sa direction administrative revendique avec succès dans l'application de ses règlements, le monopole de la contrainte physique légitime sur un territoire donné. D'une part, il bénéficie de l'exclusivité du contrôle politique sur son territoire et qui ne s'arrête qu'au point précis où commence le monopole d'un autre État. Ceci signifie que l'État, évidemment unitaire, ne tolère en dessous de lui que de l'administratif, à la rigueur des élus politiques locaux sans compétences législatives, et au-dessus de lui que du diplomatique, ou à défaut, de l'intergouvernemental. D'autre part, il s'incarne de fait dans une *bureaucratie* – dans l'acception non péjorative donnée à ce mot par Weber – régie par l'adéquation des moyens – rôles et statuts des fonctionnaires – aux fins selon l'action rationnelle en finalité, *zweckrational*. Fortement mandarinale, cette bureaucratie se caractérise par un esprit de corps élevé ainsi que par le « sens de l'État » ou en Angleterre du *Civil Service*. Par exemple la

corruption administrative, judiciaire est rare dans ce système. Celle-ci concerne beaucoup plus, les élus, surtout locaux, que les membres de la fonction publique.

Le modèle étatique français correspond ensuite à un « État plus », c'est-à-dire, selon les termes de Pierre Birnbaum¹, à un État fortement différencié et dont la sphère d'intervention dépend de sa propre autolimitation ; un État que ne régit pas le principe de subsidiarité ; un État qui fait beaucoup de choses et qui préfère en confier l'administration à ses fonctionnaires plutôt qu'aux élus, au privé ou à l'associatif ; en définitive l'État qui érigea le service public en valeur, corollaire direct de la valeur d'égalité. Un tel type d'État ignore les corps intermédiaires, les communautés diverses, les ethnies pour ne connaître que des individus égaux en droits. Deux conséquences en découlent. En premier lieu il ne peut y avoir de religion d'État, ce dernier garantit la liberté des cultes et peut en reconnaître et en réglementer l'exercice ou, en France depuis les lois de séparation de 1905, n'en reconnaît aucun, refoulant le religieux vers la sphère privée. C'est le gallicanisme, la neutralité ou la laïcité de l'État, étapes d'un long processus politico-religieux. En second lieu la centralisation prévaut et s'exprime dans l'organisation départementale largement indifférente aux réalités historiques pré-étatiques. Son principe est simple et consiste d'abord à choisir des villes pour servir de chefs-lieux et ensuite à calculer le temps qu'il faudrait à un administré, vivant dans le coin le plus reculé du département potentiel, pour se rendre au chef-lieu, régler ses affaires et rentrer au logis, le tout en moins d'une journée à cheval. Le même principe fut utilisé pour découper les arrondissements, le critère devenant alors la journée de marche.

Selon ce modèle, l'État se fait enfin, et pour utiliser la formule de Pierre Rosanvallon, instituteur du social². Cette heureuse formule peut s'entendre selon deux acceptions, l'une

1. Pierre Birnbaum, Bertrand Badie, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1980 et Pierre Birnbaum, *La logique de l'État*, Paris, Fayard, 1981.

2. Pierre Rosanvallon, *L'État en France*, Paris, Seuil, 1990.

restreinte, comprise en quelque sorte au premier degré, l'autre, plus étendue, vise les objectifs à plus long terme ; la seconde acception apparaissant comme une conséquence de la première.

En effet l'État de type français se mue volontiers en pédagogue et le droit précède souvent le fait. Ainsi l'État devient éducateur, crée l'instruction publique puis, poussant sa logique plus loin, l'éducation nationale. L'État se fait également hygiéniste et, bientôt protecteur, engendrant l'État providence. Mais « instituteur du social », doit se comprendre également dans une acception plus abstraite qui est celle d'instituer le social : tous les efforts « pédagogiques » précités sont conçus dans le but de recomposer la société ou plus exactement les sociétés globales en une communauté de destin : la Nation. Celle-ci ayant pour vocation de constituer l'identité principale de chaque individu assujetti à l'État. C'est, en l'occurrence, l'État qui crée, qui institue la Nation ; ainsi apparaît la conception française de la *Staatsnation* que les publicistes allemands opposaient à la *Kulturnation* essentiellement ethnique. Cette dernière fondera les revendications du mouvement flamand. La conscription, où le service militaire s'effectue loin de chez soi et où toutes les unités sont mêlées, constitue l'un des facteurs de la construction nationale. L'École publique, laïque et obligatoire en constitue le second. Une école où on apprend la langue nationale et qui se voue à l'éradication des patois autant que des superstitions. Une école où on enseigne l'amour de la patrie et la fierté nationale par la géographie – une carte de France orne les murs de chaque école primaire – et surtout de l'histoire. Une histoire qui est plus celle de l'hexagone – le territoire actuel – que celle des Français ni même de la France. Cette dernière étant présentée comme éternelle – l'homme de Cro-Magnon déjà Français – accède à la conscience historique avec Bibracte et la lutte de Vercingétorix contre les Romains, etc. Charlemagne est revendiqué comme Français et peu importe que les Allemands en fassent autant, on ne le dit pas aux écoliers¹.

1. Karl Ferdinand Werner, « Charlemagne-Karl der Grosse », in Jacques Leenhardt, Robert Picht (ed.), *Au jardin des malentendus*, Arles, Actes Sud, 1990, pp. 22-27.

On comprend aisément que semblable volontarisme ait, par son apparenté simplicité, exercé une énorme fascination sur les élites européennes et, singulièrement, ces jeunesses d'Europe qui se soulevèrent en 1830 et 1848.

L'importation de l'État français

Les élites belges partageaient la commune fascination pour l'État inventé en France, ceci d'autant plus que c'était le leur ! D'abord parce que l'importation ou plus exactement l'exportation de l'État avait été effectuée par les soins du Directoire lors de l'annexion de la Belgique à la France en 1795, après une première occupation en 1792. Ensuite parce que la majorité de ces élites avait accepté l'intégration à la France et qu'il suffit de voir l'âge et la liste des constituants belges de 1830 pour constater que la majorité avait étudié dans les lycées de l'Empire et, pour un certain nombre, joué un rôle dans la préfectorale, l'armée ou l'administration impériale. Quant aux jeunes, enfin, acteurs principaux de la Révolution de 1830, ils partageaient avec la France une communauté de langue et, partant, les mêmes références idéologiques, qu'ils fussent, au demeurant, Flamands, Wallons ou Bruxellois. Par ailleurs, depuis la Révolution de juillet, Paris était redevenue la référence majeure de la modernité politique. Il est intéressant de noter, comme le fit Lucien Outers à la suite de Pirenne¹, que les premiers drapeaux apparus sur les barricades spécialement à Liège, étaient français. C'est par réalisme politique et, afin de ménager la Grande-Bretagne, que les autorités belges optèrent pour l'indépendance plutôt que pour l'irrégentisme, épaulés en cela en cela par le gouvernement de Paris animé par le même souci.

Les bases du modèle français étaient donc en place – organisation administrative, territoriale, municipale et judiciaire, droit – Guillaume I^{er} et les Hollandais ayant laissé

1. Lucien Outers, *Le divorce belge*, Paris, Minuit, 1968. Ouvrage engagé soutenant l'irrégentisme wallon mais intelligent et fort bien documenté.

intact l'édifice construit par la République et l'Empire. Les seules modifications apportées entre 1815 et 1830 par le Royaume « bénéluxien » des Pays-Bas furent avant tout cosmétiques : les municipalités furent baptisées communes, leurs maires bourgmestres et leurs adjoints échevins mais sans que leurs compétences ni leur mode de désignation ne fussent modifiées ; de même que les départements devenaient des provinces et leurs préfets des gouverneurs tandis qu'elles se voyaient attribuer des noms évoquant le passé féodal sans modifications du découpage ni de leurs attributions.

Paradoxalement la Belgique de 1830 nonobstant sa constitution qui représentait une copie libéralisée de celle de la Monarchie de juillet modifia les ressorts de l'édifice légué par la France et laissé intact par les Hollandais : elle laissa se reconstituer un contre-pouvoir communal où les tendances profondes des peuples belges purent s'exprimer. Ce fut au prix d'une lutte parlementaire intense opposant les tenants de la tradition d'avant 1792, essentiellement des catholiques démocrates mais aussi des radicaux hostiles à l'autoritarisme, à ceux de l'application du modèle français dans son intégralité. Les premiers perdirent sur la « Loi provinciale » une concession leur étant faite sur le fond – création de conseils provinciaux élus – et sur les mots par la désignation de « Députation permanente » – vieux terme médiéval – pour désigner la commission permanente qui existait sous le Directoire. Par contre, ils gagnèrent sur la « loi communale », les municipalités devenant des communes dans toute l'acception du terme. Seul échec : les bourgmestres seraient nommés par le Roi, concrètement par le ministre de l'Intérieur, sur proposition du conseil communal. Le schéma institutionnel de la Monarchie de Juillet se trouva, dès le départ, tempéré par une véritable décentralisation communale face à des provinces qui n'étaient rien d'autre que les départements de 1795¹.

1. Les nostalgiques de la Province de Brabant « unitaire » qui subsistent dans certains milieux bruxellois et qui déplorent la disparition du Brabant historique ignorent que c'est le département de la Dyle qu'ils regrettent et non l'antique Duché, perdu corps et biens en 1795 !

En fait le statut municipal de la Belgique sera le premier d'une série d'échecs enregistrés par la bourgeoisie nationale dans sa volonté de faire fonctionner l'État « Louis-Philippard »¹ face à la résistance des anciennes structures d'abord fondée sur la force d'inertie. Le fonctionnement provincial, le statut des cultes et la question scolaire en furent avec d'autres, générateurs de la lente implosion de l'État belge.

Le découpage départemental opéré par le Directoire ne fut modifié, au demeurant légèrement, qu'en 1839 après la perte de la moitié des provinces du Limbourg-Maestricht, devenu néerlandais et du Luxembourg érigé en Grand-duché. On peut s'interroger sur la pertinence d'un découpage territorial, conçu et adapté pour un grand pays – la France – pour un pays de taille beaucoup plus modeste. La fidélité à l'esprit du modèle français aurait exigé qu'on s'écartât quelque peu de la lettre et qu'on supprimât les provinces pour en attribuer les compétences et fonctions aux arrondissements, beaucoup plus nombreux et en proportion avec la superficie du pays. Dès lors, il devenait difficile de créer un corps préfectoral composé seulement de neuf gouverneurs dont les postes seront rapidement attribués à des hommes du pouvoir pour devenir, plus tard, une voie de garage pour hommes politiques en fin de carrière ou battus aux élections. Bien sûr, on rencontre des exceptions mais les gouverneurs éminents constituent l'exception qui confirme la règle. Les postes de gouverneurs deviendront ainsi l'un des enjeux du lotissement partisan du système politique belge. Face à ceux-ci les fonctions électives provinciales ne forceront guère un contrepoids. L'essentiel d'un pouvoir limité mais riche en prébendes partielles appartiendra à la députation permanente qui, mal contrôlée par les conseils provinciaux dont la loi restreignait pratiquement le nombre et la durée des sessions, deviendra le site où se trament de biens curieuses opérations.

1. Sur les liens entre le modèle de la Monarchie de Juillet et la Belgique ; Voir André Mast, « La Belgique : une constitution du temps de Louis-Philippe », *Revue de droit public et de science politique*, vol. 73, n° 6, 1957.

La logique inhérente au modèle français, le conduit à contrôler les cultes ou à les séparer radicalement de l'État. L'État napoléonien, à peine retouché par Guillaume I^{er}, dont la Belgique hérita en 1830 était clairement gallican et concordataire. Or les constituants de 1831 rompent avec cette pratique. Il n'y aurait ni concordat, ni contrôle de l'État sur l'Église. En revanche certaines dispositions du concordat conclu entre le Premier consul, Bonaparte et le Pape Pie VII ainsi que les articles organiques furent inscrites dans la Constitution : ainsi l'antériorité du mariage civil sur le mariage religieux, ou la rétribution par l'État des ministres des cultes reconnus qui seront longtemps ceux considérés comme tels sous l'Empire. En revanche, le pouvoir important de contrôle que l'État exerçait sur ces derniers et, tout particulièrement sur la nomination des évêques et qui existera en France jusqu'aux « lois de séparation », se réduisit à fort peu de choses. En dépit des efforts de Léopold I^{er} qui, en bon luthérien, était un gallican né, l'Église ne tarda guère à se constituer en contre-pouvoir ce qui n'était pas surprenant dans un pays resté profondément catholique. Un contre-pouvoir dont l'efficacité se manifesta avec la question scolaire.

La question scolaire représente, avec ses « guerres scolaires » successives, l'enjeu fondamental sur lequel se structura le système des clivages et partis politiques en Belgique. En la matière, le pays demeurait particulièrement proche et même très semblable à son modèle : la France connut le même phénomène. Au départ, la « loi Nothomb » (1842), première législation scolaire belge, quoique antérieure d'une dizaine d'années à la « loi Falloux », présente de très fortes affinités électives avec cette dernière : même état d'esprit, même sensibilité et même droit de regard de l'Église sur l'école publique. De même la « loi Van Humbeek » (1879) n'est pas sans évoquer les lois Jules Ferry qui lui sont postérieures. Mais la ressemblance s'arrête là et les deux processus, en France et en Belgique vont bifurquer vers des issues différentes¹. En premier

¹. Les dispositions du concordat s'appliquent toujours dans les départements du Haut et du Bas Rhin – « Alsace concordataire » – et de la Moselle rattachés à la Prusse au moment des lois Jules Ferry et Combes.

lieu, la copie de Van Humbeek se démarque de celle de Jules Ferry par la mesquinerie de nombre de ses dispositions voire par un anticatholicisme sommaire. Là où Ferry, inspiré par Condorcet, entend former des citoyens révérançant la République et se méfie d'une Église qui soutient la réaction monarchiste, Van Humbeek, plus voltairien – le style en moins –, veut « écraser l'infâme... ». La cause républicaine fait cruellement défaut aux libéraux belges. En second lieu, si les camps qui s'affrontent lors des querelles scolaires se révèlent semblables en France et en Belgique, les vainqueurs diffèrent. En effet, en Belgique ce furent les catholiques qui l'emportèrent non les laïcs. Ainsi la Belgique et, désormais, ses communautés linguistiques assurent-elles l'entretien de deux réseaux d'éducation. L'un, qui scolarise le plus d'élèves, catholique qu'il est difficile de qualifier encore de « libre » mais qu'il faudrait désigner du nom de confessionnel public. L'autre qualifié « d'officiel » présente encore certains traits communs avec le vieux système concordataire en ce sens que les élèves – ou leurs parents – ont le choix entre suivre la catéchèse de l'une des religions reconnues ou un enseignement de morale laïque, cette dernière matière n'existe pas en Alsace par exemple ; elle constitue l'une des spécificités du système consociatif.

La contre-mobilisation victorieuse des catholiques – leur parti gouvernera, sans discontinuer, le pays de 1884 à « l'union sacrée » de 1914 – portera le coup d'arrêt définitif au processus de construction nationale à la française commencé lors de la Révolution d'août-septembre 1830. L'émergence puis l'affirmation du mouvement national flamand renversera la tendance initiale qui présupposait l'existence d'une seule langue nationale, le français, les autres idiomes étant traités comme des dialectes. Constitution « Louis-Philipparde », le système belge était conçu par et pour des élites de langue française, soucieuses de centralisation et d'expansion capitaliste ; il pouvait difficilement s'adapter à la fois à la démocratie et à une culture multinationale. Ainsi l'image qu'imposait l'historiographie officielle – qui inspira un historien aussi éminent que Pirenne – d'une Belgique éternelle, née des Belges gaulois, avec son Vercingétorix local en la personne

mythologisée d'Ambiorix, qui serait flamande par sa culture et son histoire et française par sa langue ne résisterait pas aux dures réalités révélées par le suffrage universel. Elle s'estompa au fur et à mesure que la démocratisation progressive – elle s'effectua par étapes plus longues qu'en France et même qu'en Grande Bretagne – ferait correspondre les contours du « pays légal » avec ceux du « pays réel »¹. Un pays réel de culture politique marquée par les cités-États sinon lotharingienne, un pays réel majoritairement flamand et où la minorité d'expression française se répartit en deux régions bien distinctes, Bruxelles d'une part composée de Brabançons thiois francisés qui assimilèrent des vagues d'immigrants flamands et wallons, et, d'autre part, la Wallonie, terre de langue d'oïl qui adopta le français dès le passage du latin au vernaculaire.

La décomposition linguistique de la « Belgique de papa » commence dans les années trente, s'interrompt dans les années cinquante pour reprendre de plus belle avec les lois Gilson-Larock de 1963 pour s'accélérer ensuite de façon vertigineuse. Dès les années soixante-dix, l'édifice étatique qu'elle affecte était déjà passablement vermoulu. Tronçonné par l'impact de la question nationale les appareils nécrosés du défunt État unitaire vont voir certaines, et non des moindres, de ses éléments lui survivre et perturber, voire corrompre le fonctionnement du nouvel État fédéral.

2. L'ANÉTATISME AMORAL

La crise communautaire belge se situe en dehors de notre propos, sachons qu'elle reste présente en filigrane.

Cependant, l'État-nation unitaire qu'elle mit à bas était, en réalité, mort depuis longtemps. Le système politique qui l'avait

1. Pour reprendre un distinguo heureux – une fois n'est pas coutume – de Charles Maurras et dont il n'aurait certes pas approuvé l'usage que nous en faisons ici. En Belgique on l'attribue, à tort, à l'un de ses épigones fascisants, Léon Degrelle.

remplacé s'est, à la fois, révélé incapable de sauver l'unité belge – il en précipite, au contraire, la chute – et capable de lui survivre en s'adaptant à la nouvelle donne.

Ce système qu'on qualifiera d'« anétatisme amoral », donc marqué d'un incivisme fondamental peut être caractérisé par trois concepts qui constituent un enchaînement logique : segmentation, consociation et lotissement. Le système consociatif résulte de la segmentation et inclut des phénomènes comme la pilarisation et la « partitocratie ». Le lotissement partisan de la sphère publique est une conséquence de la démocratie consensuelle en général et des consociations en particulier, seuls les Pays-Bas semblent échapper à la règle.

La segmentation de la société civile

Par segmentation on entend une dichotomisation de la société civile, chaque segment constituant un « monde sociologique » embrassant l'essentiel des activités de la personne humaine, que ce soit dans ses mécanismes de socialisation – famille, mariage, amis – que dans son tissu associatif. Ce système, marqué évidemment par une forte endogamie, constitue le résultat d'un clivage profond – toujours religieux – où chaque camp, faute d'écraser l'autre, se retranche – en Autriche on désigne les mondes du nom de *Lager* qui signifie camp retranché- pour tenter de réaliser, chacun dans sa sphère, l'idéal social qui l'anime¹. Dans le cas de la Belgique, celui de la Cité de Dieu pour les uns, de la société laïque pour les autres. La segmentation de la société civile, tantôt débouchera sur le communautarisme à l'indienne ou à la libanaise, tantôt engendrera la consociativité, les segments devenant alors les piliers du système.

Afin de comprendre le processus de segmentation qui, en Europe, représente un phénomène relativement peu répandu et d'ailleurs limité à la dorsale, à l'Europe des Cités-États, on

¹. Sur la *Lagermentalitat* voir Kurt Richard Luther, Wolfgang Muller (ed.), *Politics in Austria : still a case of consociationalism ?*, Londres, Frank Cass, 1992.

dégagera trois étapes. D'abord on retracera le contexte politique initial, pour ensuite identifier les pôles émetteurs d'idéologie du clivage et les organisations et partis enfin.

1. La révolution belge de 1830 porte au pouvoir une élite bourgeoise et aristocratique où les différentes sensibilités de l'opinion libérale – entendue au sens large – sont hégémoniques. L'équivalent de l'ultracisme ou de la droite légitimiste s'est retiré dans ses châteaux et totalement désinvesti du champ politique depuis que le souverain légitime des pays belges, l'empereur François II leur signifia en 1815, qu'il préférerait les troquer contre la Lombardie et la Vénétie. Il faut noter que, en 1831, un candidat légitimiste « officieux », l'archiduc Charles-Louis de Habsbourg, se présenta au trône de Belgique et qu'il obtint le vote d'une partie des députés brabançons¹. Pas d'avantage de bonapartisme et l'opposition venait plutôt de certains secteurs de la bourgeoisie capitaliste, les Orangistes restés fidèles au Roi des Pays-Bas. Par ailleurs, l'Église catholique était dirigée par des papes modérés et peu profilés, au règne assez bref – Pie VIII et Léon XII – représentés, au siège de Malines par des prélats peu suspects d'intégrisme, le cardinal de Méan, archevêque de sensibilité gallicane, nommé par Bonaparte, et son successeur le cardinal Sterckx, libéral catholique, disciple de Lamennais. Une fois le péril orangiste conjuré, cette élite homogène ne pouvait se diviser que sur la seule divergence d'opinion qui existât en son sein : non pas la religion mais les rôles respectifs de l'Église et de l'État en matière d'instruction publique.

Henri Pirenne écrivit, dans une formule demeurée célèbre, que, en 1830, tous les catholiques étaient libéraux et tous les libéraux catholiques. Cette formulation lapidaire résume bien la situation mais mérite d'être quelque peu clarifiée. L'expression « catholiques libéraux » est d'une totale ambiguïté. Il faut distinguer en premier lieu les disciples de Montalembert, soucieux de concilier les exigences doctrinales du catholicisme

1. De l'ancien duché, c'est-à-dire des provinces de Brabant (ancien département de la Dyle) et d'Anvers (ancien département des Deux-Nèthes).

voire l'ultramontanisme, avec le libéralisme politique et économique. Marcel Prélot considérait, à juste titre, qu'il fallait désigner ce courant du nom de « libéralisme catholique »¹. Car en second lieu, par catholiques libéraux, on peut aussi entendre des individus faisant une lecture libérale du catholicisme, lecture imprégnée par l'esprit des lumières et dont l'abbé Grégoire demeure l'exemple le plus connu. La formule catholicisme libéral convient essentiellement à ce second courant au sens où existent également un protestantisme libéral et un judaïsme libéral. Libéraux catholiques et catholiques libéraux partagent *in illo tempore*, les mêmes conceptions économiques et politiques, sauf en matière scolaire et se démarquent peu entre eux du temps de l'unionisme². La succession sur le trône de Saint Pierre, entre 1830 et 1874, de deux papes de combat, par surcroît gagnés aux thèses de la contre-révolution, va provoquer un processus de normalisation idéologique et de centralisation autoritaire. Grégoire XVI et Pie IX condamnèrent pêle-mêle le libéralisme, la démocratie, le socialisme, la liberté religieuse pour les non-catholiques et la franc-maçonnerie. Cette dernière avait fait l'objet d'une condamnation par Rome en 1739, mais, non réitérée, elle n'avait pas empêché les catholiques libéraux d'être nombreux en son sein. Dans la Belgique de 1830, le sentiment voltairien ou l'athéisme restaient rares et les catholiques libéraux constituaient sans doute la majorité dans les loges, à commencer par Théodore Verhaegen lui-même, fondateur de l'Université libre de Bruxelles et du parti libéral, l'un des dignitaires du Grand orient de Belgique. Face aux privilèges dont bénéficiait le catholicisme dans l'État belge de 1830, à la montée de l'ultramontanisme et au virage politique de la papauté, les francs-maçons organisèrent la rébellion. En une grosse décennie, les loges passèrent de l'anticléricalisme à l'anti-catholicisme,

1. Marcel Prélot, Françoise Gallouédec-Genuys, *Le Libéralisme catholique*, Paris, Armand Colin, 1969.

2. Henri Haag, *Les Origines du catholicisme libéral en Belgique, (1789-1839)*, Louvain, Nauwelaerts, 1950. Voir aussi Henri Pirenne, *Histoire de Belgique*, Bruxelles, Lavertin, 1926, tome VI, pp. 442-443.

non sans entraîner des débats de conscience chez nombre de leurs membres. Ainsi Ducpétiaux, l'un des fondateurs du parti libéral, fut l'un des plus notoires à se soumettre et à renforcer le libéralisme catholique ; d'autres, généralement les plus âgés, restèrent fidèles « à la foi de leurs pères » tout en refusant le diktat pontifical et en menant une action anticléricale ; les autres rompèrent avec l'Église, contribuant ainsi à instaurer le combat laïc en Belgique.

Le parti libéral fondé en 1846 par les francs-maçons, constitue l'expression politique du phénomène et devant l'émergence, au début victorieuse, d'une force anticléricale, les catholiques se résignèrent, en 1864, à s'organiser en parti politique : le clivage Église-État était né. Il affirmera longtemps sa prédominance et segmentera durablement la société civile.

2. Arrivés au pouvoir en 1884 et pour trente ans, les gouvernements catholiques se caractérisèrent par une politique prudente et modérée en matière de rapports Église/État qui tranchait avec l'extrémisme de leurs derniers prédécesseurs libéraux. Ce faisant, ils ne répondaient pas aux vœux de leur parti, dominé par des ultramontains résolus à prendre leur revanche sur l'enseignement public afin de lui arracher « l'âme de l'enfant ». Ils ne répondaient pas davantage aux désirs d'un épiscopat qui, jusqu'à la nomination du cardinal Mercier comme Archevêque de Malines, se montra moins modéré que les ministres catholiques au pouvoir. Ils reflétaient, en fait, la volonté du Roi qui prit toujours soin de nommer des premiers ministres au tempérament « orléaniste » affirmé, dont Auguste Beernaert constitue l'illustration la plus achevée. Ils évitèrent ainsi la réinstauration d'une mainmise cléricale sur l'enseignement public. Le fait, important pour comprendre la logique politique du catholicisme que, au conservateur et autoritaire Pie IX, ait succédé un pape diplomate et ouvert, Léon XIII constitue un facteur qui joua dans le même sens¹. On peut encore ajouter le renforcement idéologique de l'aile libérale du parti catholique grâce au ralliement d'anciens

¹. Le futur Léon XIII, Joachim Pecci, avait été nonce apostolique à Bruxelles vers 1840.

catholiques libéraux qui avaient rompu avec le parti libéral.

La « loi Van Humbeek » sur l’instruction publique, qualifiée de « loi de malheur » avait provoqué une mobilisation de grande ampleur des catholiques à l’initiative des évêques. Ces derniers intimèrent aux enseignants croyants de quitter « l’école sans Dieu » et parvinrent, dans un délai très bref, à mettre sur pieds un réseau d’enseignement confessionnel. Déçus par la politique scolaire des gouvernements catholiques, ils s’investirent dans le développement de l’école libre s’efforçant de lui obtenir des subsides de l’État au risque de rallumer la « guerre scolaire », ils grignotèrent maints avantages entraînant un mouvement de protestation du camp laïc¹. Le désintérêt manifesté – jusque dans les années cinquante – par les catholiques à l’égard de l’école publique et le développement parallèle d’un réseau scolaire confessionnel complet – de la maternelle à l’Université – sont à l’origine de la segmentation dichotomique de la société civile en Belgique. En effet, le système éducatif constitue, juste après la famille, l’un des sites cruciaux de la socialisation, y compris dans la structuration des réseaux d’amitiés. Le XIX^e siècle se caractérise dans le monde entier par un effort missionnaire intense des Églises et le catholicisme belge joua un rôle de pointe dans ce processus grâce, à la fois, à sa position de pouvoir et à sa situation de combat. Un système de pastorale directe tissa un maillage associatif nouveau qui se substitua aux anciennes confréries devenues désuètes. Ainsi naquit entre les deux guerres l’Action catholique générale et s’y ajoutèrent des actions catholiques spécialisées en fonction des milieux sociaux et des professions. Des ecclésiastiques belges jouèrent un rôle initiateur dans l’une – Mgr. Picard – comme dans l’autre, le cardinal Cardyn, fondateur de la jeunesse ouvrière chrétienne (JOC). D’autres organisations confessionnelles dont la fonction n’était pas directement religieuse se développèrent également non seulement sur le terrain associatif mais aussi sur celui des mouvements sociaux et

¹. Ainsi en fut-il des lois Vanden Peerlboom et Schollaert qui instauraient des aides publiques à l’enseignement confessionnel.

des organisations syndicales et coopératives. En quelques trente ans l'Église de Belgique s'était révélé capable de tisser, autour d'elle, un réseau capable d'enserrer les individus dans leur être et dans leur agir ou, pour paraphraser Neumann, de la conception à l'au-delà.

Face au monde catholique la franc-maçonnerie dépassa, de loin, la fonction qui est d'ordinairement la sienne : celle d'une société, à la fois philanthropique et de pensée à la pointe du combat laïc¹. En Belgique elle devint progressivement une sorte de religion de substitution, constituée en contre-Église. Ainsi finit-elle, emportée par la logique du système, à engendrer une sorte de clergé laïc composé des professeurs de morale laïque de l'enseignement public – une option proposée aux élèves qui peuvent la choisir en concurrence avec la catéchèse de l'un des cultes reconnus – surtout des « conseillers spirituels » qui servent comme « aumônier laïcs » à l'armée et dans les hôpitaux ou qui œuvrent sur une base territoriale pour, le cas échéant, organiser des funérailles civiles, par exemple. Leur statut est aujourd'hui reconnu par les pouvoirs publics au même titre que ceux des ministres des cultes. Si la franc-maçonnerie forme le pendant laïc de l'Église catholique, le second pôle idéologique d'une société civile segmentée, elle ne disposa jamais de la même unité que le catholicisme orienté localement par un épiscopat, jusqu'au concile Vatican II, dominé par le primate, seul archevêque de Belgique. D'une part en dépit du mimétisme qui l'unit dans un rapport dialectique à l'Église catholique, c'est dans le modèle d'organisation synodal et confédératif du protestantisme qu'il faut trouver l'analogie avec l'organisation élaborée par les francs-maçons belges. Il existe de réelles homologues structurales entre le « monde » laïc belge et le « zuil » protestant néerlandais marqué par la présence de plusieurs Églises dont deux principales. La franc-maçonnerie belge se divise également entre deux obédiences principales, le Grand orient (11 500 membres) et la Grande loge (3 500 membres) déiste et plus modérée. D'autre part, organisation

¹. John Bartier, « la franc-maçonnerie et les associations laïques en Belgique », in Hervé Hasquin (ed.), *Histoire de la laïcité*, Bruxelles, Renaissance du livre, 1979.

d'origine ésotérique, la franc-maçonnerie adopte un fonctionnement discret, elle dût ainsi recourir, pour la part publique de son action, à des filiales ouvertes : ainsi le comité national d'action laïque, la Libre pensée ou, sur le plan théorique la Pensée et les hommes dont le rôle est surtout centré sur l'éthique ou forme spécialisée, le centre permanent de défense de l'école publique. La défense de l'école publique, devenue « école officielle », représente un objectif majeur pour le mouvement laïc en France comme en Belgique, cependant, dans ce dernier pays, l'enseignement supérieur fait exception. Il faut distinguer d'une part les universités publiques – trans-segments – des universités libres subventionnées, regroupant le plus d'étudiants, qui se divisent entre catholiques d'un côté laïques ou « maçonniques » de l'autre¹. La fondation, en 1834, de l'Université libre de Bruxelles par des francs-maçons qui entendaient ainsi faire pièce à la position hégémonique de l'Université catholique de Louvain, précédant celle du parti libéral en 1846, constitue la première étape de l'offensive laïque. L'existence d'une université laïque et libre comme celle des « conseillers spirituels », spécifiquement belges, surprendra et étonnera les laïcs français et renforce le caractère de communauté instituée, quasi ecclésiale qui caractérise le segment laïc.

Au demeurant la dichotomisation de la société civile entre catholiques et laïcs ne se limita point aux écoles ainsi qu'aux secteurs associatif et syndicaux. Dans les villages, bourgs et petites villes on recourait soit au médecin catholique dont on prenait les prescriptions chez le pharmacien de la même sensibilité, soit à leurs collègues, le médecin et le pharmacien laïcs, généralement libéraux. Défiant longtemps la logique capitaliste, les entreprises reflétaient les mêmes divisions : le chocolat « Côte d'or » et les matelas « Beka » catholiques, la chimie « Solvay » laïque tandis qu'à Couvin les poêles se

1. Selon l'expression polémique de Léo Moulin, « L'autorité des mots contre l'autorité de faits », in Jean Yves Calvez e.a. (ed.), *Organisations et mouvements politiques du religieux*, Gembloux, Arc, sd. Voir Claude Javeau, « Une Esquisse sociologique de la laïcité en Belgique », in Liliane Voyé, Karel Dobbelaere, Jean Remy, Jaak Billiet (ed.), *La Belgique et ses dieux*, Louvain, Cabay, 1985.

fabriquaient dans les « Fonderies Saint-Joseph » pour les catholiques et dans les « Fonderies de l'Eau noire », pour les laïcs¹ !

3. Tant que le seul clivage Église/État structura le système de partis en Belgique, chaque monde, chaque segment se traduit dans un parti politique correspondant, le parti libéral pour les laïcs, le parti catholique pour les catholiques. La lutte des classes et la progressive démocratisation entraînèrent l'émergence du clivage possédants/travailleurs, s'entrecroisant avec le premier. Cependant, il ne provoqua point de cassure nette, chaque segment s'accommodant de ses tensions internes, le monde catholique témoignant, l'épiscopat aidant, d'une unité plus grande.

Posé avec une grande intensité par des luttes de classes particulièrement violentes opposant l'intransigeance d'une bourgeoisie égoïste et idéologiquement attardée aux idées d'avant 1848 d'une part, à la révolte, souvent anarchique, d'un prolétariat désespéré de l'autre, le clivage possédants/travailleurs ne put briser le moule des « mondes sociologiques » et dut composer avec ceux-ci. En pratique il se traduit dans des termes différents dans chacun des deux segments. Combattus par l'Église catholique, les premières expressions libertaires du mouvement ouvrier se heurtèrent aux efforts d'encadrement populaire consentis par cette dernière et les idées socialistes se développèrent surtout dans un prolétariat déjà déchristianisé, principalement en Wallonie. Malgré la formation en 1885 d'une social-démocratie crédible, celle-ci se retrouva limitée, *de facto* dans les frontières de segment laïc.

Ainsi, comme l'écrivait Val Lorwin, « les différences religieuses empêchèrent l'organisation socialiste [...], prudemment intitulée parti ouvrier, de représenter plus qu'une fraction de la classe ouvrière »². En l'espèce, la fraction incroyante ou déchristianisée du prolétariat qu'elle contribua,

1. Pierre Verjans, *Les matrices identificataires à l'œuvre dans le mouvement ouvrier chrétien à l'heure du déclin du cléricalisme*, Thèse de doctorat, Université de Liège, Faculté de droit, 1997.

2. Val Lorwin, in Robert Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, p. 216.

paradoxalement à intégrer au sein du monde laïc. Ce n'est pas que les libéraux se fussent totalement désintéressés de la classe ouvrière, leur aile gauche, les radicaux de Paul Janson, militait pour le suffrage universel et créa des syndicats et des associations tournées vers l'action populaire. Mais conçues pour une Belgique censitaire les organisations laïques n'offraient aucun modèle qui se pût comparer aux paroisses, par exemple. Par ailleurs très bourgeois le camp laïc belge, refusant d'entamer le virage républicain qui le caractérisa tant en France, qu'en Italie, en Espagne ou au Portugal, se confina dans un anticatholicisme qui n'avait rien de progressiste en soi. Par conséquent les élites laïques républicaines se tournèrent vers le mouvement socialiste dont elles assumèrent la direction lui conférant ce caractère pragmatique et modéré qui le distingua, dès l'origine tant du guesdisme que des autres social-démocraties européennes. En dépit de leurs efforts afin de ne pas effaroucher les travailleurs croyants – Vandervelde considérait la religion comme une affaire privée – les socialistes du POB se résignèrent finalement au rôle d'aile gauche du segment laïc. Des pesanteurs sociologiques tenant aux origines familiales et à la formation des premiers responsables socialistes jouèrent en ce sens, mais également la position hégémonique dont jouissaient de 1884 à 1914 le segment et le parti catholiques. Ainsi socialistes et libéraux conclurent des alliances électorales, là où la division du camp laïc risquait de le priver de représentation parlementaire et certaines durèrent jusqu'en 1961. Ainsi les socialistes rejoignirent-ils les institutions représentatives, à caractère « spirituel » du monde laïc. Ainsi certains d'entre eux s'intégrèrent aux loges maçonniques. L'excellente organisation du POB, puis du et des partis socialistes, avec des organisations parallèles – jeunes, femmes, coopératives, mutuelles – caractéristique du mouvement ouvrier en Europe du nord, lui donne les apparences d'un monde en soi mais elle est de règle dans ces organisations que Siegmund Neumann appelait « parti d'intégration sociale »¹.

1. Siegmund Neumann, *Modern Political Parties*, Chicago, Chicago University-Press, 1956.

Le segment laïc ne se retrouverait donc unique pour défendre ses intérêts essentiels et contre l'Église. Pour le reste ceux-ci seraient médiatisés par deux partis, le parti libéral et le parti socialiste. Le premier, bourgeois à l'origine, retrouvera une nouvelle jeunesse en devenant un parti pluraliste « transpilier » : le second, centre d'un vaste réseau d'organisations ouvrières, restera le médiateur du seul monde laïc. Mais l'apparition d'un monde ouvrier ne caractérisa point le seul camp laïc : le segment catholique le connut aussi.

Dans le segment catholique la démocratie chrétienne constitue une espèce de substitut fonctionnel du socialisme et, traitant des démocrates chrétiens wallons, Pierre Verjans n'hésite pas à employer l'expression « deuxième gauche » pour la qualifier¹. Du point de vue des organisations sa situation historique ne diffère pas fondamentalement de celle du mouvement ouvrier laïc : développement de syndicats, coopératives de consommation et sociétés d'assurance mutuelle. Elle trouva par surcroît une traduction partisane dans la Ligue démocratique belge et jusqu'en 1945 dans la Ligue nationale des travailleurs chrétiens. Soutenues activement par le clergé, ces initiatives furent encouragées par un épiscopat soucieux d'endiguer la montée du « socialisme athée » mais qui, en même temps, contraignit les démocrates chrétiens à présenter des listes communes avec les conservateurs de la Fédération des cercles catholiques puis à se fédérer avec eux dans l'entre-deux-guerres. En 1945, le CVP, parti chrétien populaire, en Flandre et le PSC, parti social chrétien, en Belgique romane deviendront les médiateurs de l'ensemble du segment catholique dont ils demeurent encore, de nos jours, la principale expression. Cependant, la médiation du CVP – à très forte présence syndicale – est contestée par tous les partis flamands, même le SP ; en Wallonie, le PSC est battu en brèche sur « sa droite » par

1. Pierre Verjans, *Les matrices identificataires à l'œuvre dans le mouvement ouvrier chrétien à l'heure du déclin du cléricalisme*, Thèse de doctorat, Université de Liège, Faculté de droit, 1997, tome 1, pp. 125-131. Deuxième gauche fut popularisée par Hamon et Rothman pour désigner le courant CFDT et, par extension, le rocardisme.

les libéraux tandis que le Mouvement ouvrier chrétien, centre d'un monde ouvrier analogue au socialiste, se cherche toujours une traduction politique plus conforme à ses aspirations que le PSC. Il flirtera ainsi avec le FDF à Bruxelles, le Rassemblement wallon, aujourd'hui éliminé de la scène parlementaire, et maintenant les « verts » d'Ecolo.

La segmentation de la société civile correspond à une situation de « paix armée » voire d'armistice, entrecoupée d'hostilités, en l'occurrence les « guerres scolaires » dont la dernière ne prit fin qu'en 1958. Semblable configuration peut dégénérer en conflit très grave comme en attestent les événements dramatiques qui marquèrent l'Autriche des années trente. Elle peut, en revanche, aboutir à la signature d'un traité de paix, d'un « pacte consociatif » qui consacre le partage du pouvoir en zones d'influences et transforme les segments en piliers. Les Pays-Bas illustrent cette alternative.

Le système consociatif

Fondée sur le principe « chacun pour soi et les fonds publics pour tous », le système consociatif voit les segments de la société civile tenter de se consolider en s'institutionnalisant et devenir les piliers d'une société politique où les élites négocient au sommet et s'entendent pour soustraire certaines matières au débat politique. Pour Arend Lijphart qui théorisa le consociativisme, ce dernier repose sur deux caractères fondamentaux qui entraînent deux corollaires¹. En premier lieu l'existence de coalitions qui soient majoritaires non seulement en sièges mais aussi en suffrages. En second lieu l'autonomie des segments et le *Power sharing* sur les objets relatifs à leurs

1. Arend Lijphart, *Democracy in Plural societies: a comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977 ; « Consociational Democracy », *World Politics*, vol. 21, n° 2, 1969, pp. 207-225 ; « Towards Empirical Democratic Theory Research strategies and Tactics », *Comparative Politics*, vol. 4, n° 3, 1972, pp. 417-432 ; « Consociation and Federation : Conceptual and Empirical Links », *Canadian Journal of Political Science*, vol 12, n° 3, 1979, pp. 499-515 ; textes qui portent sur la théorie consociative *stricto sensu*.

communautés respectives est assurée. En découlent, d'une part la représentation proportionnelle et la proportionnalité de toute représentation politique ainsi que dans les nominations dans la fonction publique et dans l'allocation des fonds publics et, d'autre part, une sorte de droit de veto de la minorité sur les intérêts essentiels de son pilier.

Un tel système, qui constitue la négation de la conception française de l'État, ne se mit en place que progressivement et plus tard qu'aux Pays-Bas (1917) ou qu'en Autriche¹. Il fut précédé, durant l'entre-deux-guerres par la recherche de coalitions, tripartites si possible et associant toujours le parti catholique ainsi que par l'évitement de la « question scolaire ». Le second après-guerre ouvrit une décennie de confrontation très dures avec la « question royale » qui opposa catholiques – surtout flamands – et laïcs et ainsi qu'avec la dernière guerre scolaire qui commence dès l'abdication de Léopold III. On voit, durant le gouvernement majoritaire en sièges – mais pas en suffrages – du PSC-CVP, poindre un intérêt pour les catholiques œuvrant au sein de l'enseignement dit officiel incarné par le ministre social chrétien de l'éducation Pierre Harmel lui-même professeur dans une université publique. De 1954 à 1958 on assiste à un retour du balancier avec la constitution d'un gouvernement laïc, socialiste-libéral qui vote la « loi Collard » hostile à l'enseignement libre engendrant ainsi une vaste mobilisation des catholiques. Celle-ci conduisit à la victoire électorale du PSC-CVP. Ce dernier, rompant avec la politique qu'il avait appliqué entre 1950 et 1954, renoua avec la stratégie des gouvernements catholiques de la fin du XIX^e siècle. Le gouvernement présidé par Gaston Eyskens poussa les choses plus loin encore en présidant à la négociation puis à la conclusion d'un large accord consociatif visant à pacifier les rapports entre

1. Sur les Pays-Bas : Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation*, Berkeley, University of California Press, 1975 (2^e édition) et *Verzuiling, Pacificatie en Kentering in Nederlandse Politiek*, Amsterdam, De Bursy, 1992, (9^e édition) ; Paul Pennings, « Les Pays-Bas : déclin partiel de la démocratie consociative ? ». Sur l'Autriche : Kurt Luther, « Des piliers et des voûtes de l'architecture politique autrichienne », *Revue Internationale de politique comparée*, vol. 4, n° 3, 1997, numéro consacré aux démocraties consociatives.

les deux segments : le « Pacte scolaire » véritable traité de paix qui mit un terme à la guerre scolaire¹.

Le concept de pacte est central pour identifier les consociations et le « Pacte scolaire », tant par la procédure qui présida à son adoption que par son contenu, illustre à merveille la théorie de Lijphart. En effet, il s'agit d'un traité de paix ou, en 1958, d'armistice conçu pour dix ans entre les segments catholique et laïc, médiatisé par les partis politiques, en dehors des procédures légales et constitutionnelles et que la loi et la constitution incorporeront *ex post*. Formellement les partis politiques apparaissent comme les négociateurs du pacte, à l'initiative du PSC vainqueur des législatives de juin 1958 et il s'agit ainsi d'un traité liant trois partenaires. En fait, on se trouve en présence d'un accord à deux (PSB-libéraux) + 1 (PSC) où les deux segments, les futurs piliers de la consociation, sont représentés sous le couvert des délégations de partis par le truchement d'experts : Me Lindemans pour l'enseignement catholique M. De Coster pour la Ligue de l'enseignement. Durant les pourparlers, les élites politiques et partisans de chaque camp se maintinrent en contact discret avec leurs « autorités spirituelles », l'épiscopat pour les uns les responsables de la franc-maçonnerie pour les autres. Ce fut donc, leurs arrières assurés, que les directions des trois partis purent conclure le « Pacte scolaire » et le faire ratifier à de larges majorités par leurs congrès nationaux respectifs.

Si on reprend les catégories analytiques de Pierre Duclos² la démarche suivie par les protagonistes correspond totalement au procédé diplomatique – qui régit le fonctionnement de l'ordre international – et non au procédé politique. Norme « métalégale » sinon métaconstitutionnelle le pacte fut sanctionné par la loi de mai 1959 votée, selon la logique mise en évidence par Lijphart, à la quasi-unanimité des parlementaires présents. C'est un autre gouvernement de très large coalition,

1. Nous résumons l'argumentation développée dans Daniel Louis Seiler, « Un système consociatif exemplaire », *Revue internationale de politique comparée*, *op. cit.*

2. Pierre Duclos, « Fédéralisme et politification », *Res Publica*, vol. XIV, n° 1, 1962.

représentatif des deux piliers, qui la proroge et la complète par les deux lois de juillet 1973. En 1982 l'ordre consociatif est consacré par la Constitution lors de sa révision.

Ainsi l'ordre politique incarné par l'État se trouve réduit à un rôle d'enregistrement des décisions des piliers et de garant légal du partage des sphères d'influence entre les piliers qui le soutiennent. Dès avant les soubresauts engendrés par la « crise communautaire », il y avait longtemps que l'État belge avait renoncé à son rôle « d'instituteur du social », d'un social s'érigant en déconstructeur de l'État. Tirillé par les communautarismes et les particularismes, l'État belge constituait une proie facile, l'enjeu consensuel de ce que les Italiens appellent la *lottizzazione*.

Le lotissement

Le *Power Sharing*, la logique de partage du pouvoir qui caractérise le système consociatif, entraîne *ipso facto* une proportionnalité embrassant la sphère administrative. Cette *Proporz*, comme disent les Autrichiens, représente l'alternative consensuelle du principe « Aux vainqueurs les dépouilles », attribué au Président Andy Jackson qui affecte peu ou prou les « démocraties majoritaires ». Tout dépend de l'extension du champ d'application du principe : soit ne concerner que la haute fonction publique, soit embrasser des secteurs de plus en plus étendus de l'appareil d'État. Dans la mesure où chaque pilier, où chacun des partis procédant du moule consociatif, participe au partage du gâteau sous le regard bienveillant des syndicats qui en bénéficient tout autant, le système se perpétue benoîtement à la faveur de la complicité consensuelle des participants. Quant aux mesures courageuses – en matière de financement des partis politiques – mais timides lorsqu'il s'agissait de « lotissement » de l'État, elles se révélèrent trop tardives pour redresser l'image détériorée d'un État que les séquelles de l'affaire Dutroux-Nihoul discréditèrent totalement aux yeux des citoyens.

Les racines du « lotissement » des appareils étatiques remontent loin. Le long règne (1884-1914) du parti catholique entraîna la mainmise progressive de ce dernier sur les rouages du pouvoir contrebalancée ça et là par celle de l'opposition sur le gouvernement local, spécialement de grandes villes. L'entre-deux-guerres verra, au nom du souci d'équilibre entre les segments catholiques et laïcs, s'instaurer l'emprise clientélaire des trois grands partis sur la fonction publique tant nationale et locale que sur la magistrature. La recherche d'un second équilibre, linguistique cette fois, renforcera encore le caractère clientélaire et partisan : partisan pour les fonctions importantes, rétributifs en ce qui concerne les fonctions publiques moyennes et subalternes où la protection et le copinage avec des hommes de partis l'emportaient sur les convictions idéologiques.

Les années trente virent, en Occident, apparaître un courant planiste et technocratique qui correspondait à une volonté de rationalisation de l'économie comme de l'État.

Il devrait s'accomplir dans l'après-guerre, en France, en Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas, à la faveur de la reconstruction. Le théoricien, l'initiateur intellectuel de ce courant, Henri de Man¹ était belge, mais ce fut en Belgique qu'il trouva le moins d'échos. L'État protecteur limita ainsi son action à celle d'un pourvoyeur de fonds gérés par des mutuelles émanant des piliers et même des partis. Le contrôle étatique de l'économie s'effectua par le détour de comités néo-corporatistes et d'officines semi ou parapubliques – les « parastataux » – permettant de loger, en toute quiétude, les créatures et les protégés des partis. La volonté de rationaliser l'État se traduisit, dans la France de la libération, par la création des Instituts d'études politiques et surtout par la fondation, grâce à Michel Debré, de l'École nationale d'administration, l'ENA. Le même souci existait en Belgique mais se heurta au double rempart constitué par la segmentation de la société civile et la partitocratie. Le résultat des efforts des intellectuels des deux

¹. La dérive opportuniste de l'intéressé qui, sous l'occupation, tenta de profiter de la situation en se servant des Allemands le discrédita. Cependant, le discrédit personnel de Henri de Man constitua le prétexte rêvé pour les conservatismes de tous poils.

bords se traduit par la création, sous l'égide du ministre de l'Intérieur Gilson, du secrétariat permanent au recrutement qui normalisa quelque peu l'accès à la fonction publique. Cependant, comme le constate Lieven De Winter, les dispositions légales sont contournées « au moyen d'une variété de mécanismes »¹ : un comité officiel représentant les partis membres de la coalition gouvernementale gère le problème des nominations, chaque partenaire devant être « représenté » au prorata de sa force parlementaire, ce qui implique des « rattrapages » lorsque surviennent des changements de coalition gouvernementale. Par ailleurs si le recrutement des fonctionnaires est officiellement soustrait à l'emprise des « partis consociatifs », il n'en va pas de même du système des promotions². La radio et la télévision de service public n'échappent pas à la règle. Faute d'un nombre de chaînes suffisants les rédactions ne sont pas partagées entre les partis comme en Italie mais font l'objet d'un « lotissement interne », chaque journaliste étant tenu de décliner son identité partisane.

Si la Belgique n'instaura point d'ENA, elle ne possède d'avantage ni École nationale de la magistrature pour former ses magistrats, ni de concours pour les nommer, ni même de Conseil supérieur de la magistrature (promis pour bientôt) pour les promouvoir. Si les juges sont inamovibles et, en principe, indépendants du gouvernement leur nomination et avancement reste totalement tributaires des partis et s'effectuent en raison de leur appartenance politique³. Il s'agit là d'une différence fondamentale avec l'Italie qui explique pourquoi, en dépit d'un degré de corruption politique équivalent entre les deux pays, une opération « mains propres » ne survint pas en Belgique. Là aussi des efforts furent consentis afin de recruter des magistrats par concours mais il s'agit de tentatives trop récentes et manifestement insuffisantes. L'absence de « logique *zweckrational* » dans la nomination et la promotion des

1. Lieven De Winter, « Party Encroachment on the Executive and Legislative Branch in the Belgian Polity », *Res Publica*, vol. XXXVIII, n° 2, 1996, p. 335.

2. *Ibid.*, pp. 335-336.

3. *Ibid.* et Lode Van Outrive, « The Political Role of the judiciary : the Belgian Case », *Ibid.*, pp. 371-384. Le principe du concours afin de recruter les magistrats est acquis depuis 1993 mais son entrée en vigueur tarde...

magistrats -recrutés parmi les avocats- affecta le fonctionnement même de la justice dont les immenses lacunes furent mises en évidence par les affaires de pédophilie qui secouèrent le pays en 1996. Ainsi le discrédit de la justice servit paradoxalement à conforter une classe politique jusque-là discutée et qui demeure contestée.

CONCLUSION

Il est significatif de noter que l'affaire Dutroux-Nihoul éclaboussa la justice et l'appareil judiciaire : quel contraste avec l'émotion que souleva, en Italie les assassinats du général Dalla Chiesa ou du juge Falcone ! L'État belge apparut ainsi comme incapable de protéger ses ressortissants et singulièrement les plus faibles d'entre eux, les enfants. Pourtant, héritier de la Révolution et de l'Empire, c'était au XIX^e siècle un État-gendarme : il devint l'État des gendarmes. C'était un État qui fonctionnait : il devint l'État des fonctionnaires partisans et des magistrats encartés. C'était un État qui gouvernait : tout au plus parvint-il, parfois, à arbitrer la confrontation entre les corporatismes divers.

La partitocratie – c'est-à-dire le surdéveloppement sans contrepoids du régime des partis – constitue le dénominateur commun de ces dégradations du modèle de l'État différencié. Sauf dans les régimes présidentiels, le *Party Government* a supprimé la séparation pratique entre exécutif et législatif et le phénomène est inhérent au système représentatif dès lors qu'il associe les masses par le truchement du suffrage universel. Cependant la partitocratie abolit également toute distinction entre l'exécutif et l'administration publique incapable ainsi de s'ériger en corps. Plus encore, elle étend son emprise au pouvoir judiciaire. En définitive, elle vida le fédéralisme de l'aspect *Checks and Balances* qui le caractérise. En Belgique la partitocratie procéda de la segmentation de la société civile et se renforça grâce à la transformation des segments en piliers

d'un système consociatif. Se posant en médiateurs de ceux-ci, ils purent, en leur nom, coloniser l'appareil d'État, entraînant, par rétroaction, leur propre colonisation par tous les chasseurs de prébendes et par les carriéristes les plus variés.

L'enchaînement entre partitocratie, lotissement, consociation et segmentation forme le système d'engrenages qui lentement mais sûrement broya l'État belge. Le processus de décomposition commença quelque cinquante ans après son instauration : dès le moment où échoua sa tentative de faire prévaloir son contrôle sur l'école. On ne s'étonnera donc pas de constater l'échec de la création de cette Nation belge rêvée par les constituants de 1830. On peut légitimement se demander si l'État-nation, érigé sur le modèle français convenait à la culture des différents pays dont l'amalgame constitua la Belgique. Le vers était-il dans le fruit dès l'origine ?

Le fédéralisme de confrontation

Le thème est bien connu dans la littérature juridique et politique. Il y a autant de fédéralismes qu'il n'y a d'États fédéraux. Puisqu'il n'est guère contesté aujourd'hui que la Belgique a fait son entrée, depuis au moins une décennie, dans le club des États fédéraux, il faut se demander quels sont les éléments qui peuvent caractériser le fédéralisme belge et lui donner ses traits originaux.

Plusieurs réponses – toutes pertinentes, sinon toutes concordantes – peuvent être avancées.

S'interrogeant sur le nombre – apparent ou réel – des composantes de l'État belge, certains relèveront que le fédéralisme bipolaire est l'une des caractéristiques majeures du nouveau système constitutionnel, qu'il en conditionne tant l'organisation que le fonctionnement, qu'il détermine la nature des relations entre les collectivités politiques et qu'il aboutit à l'instauration d'un État fédéral très différent de celui qui se construit – par exemple aux États-Unis ou en Suisse – au départ de multiples composantes.

Mettant plutôt l'accent sur le processus qui a conduit, depuis 1970, à l'avènement de telles structures institutionnelles,

d'autres souligneront plutôt que le fédéralisme de dissociation — qui s'établit au départ de structures résolument unitaires — marque de manière profonde l'organisation des institutions publiques. Le fédéralisme d'union — mais l'on sait que la formule est tautologique — éprouve quelque peine à se frayer un chemin dans l'aménagement d'institutions ou de procédures qui ont été conçues dans la perspective inverse.

Procédant à une analyse plus fine de l'aménagement institutionnel et de la répartition des compétences, d'autres encore ne manqueront pas d'observer que la Belgique présente une originalité certaine en organisant la coexistence, sur une même portion de territoire, de deux catégories de collectivités fédérées — à savoir la communauté et la région. Ce fédéralisme de superposition — qui n'est pas toujours compris ni à l'intérieur, ni à l'extérieur — est résolument original. C'est un phénomène unique en Europe, et même dans le monde.

Ce n'est pas tout. Des analystes particulièrement bien informés des formes de fédéralisme qui prévalent à l'étranger rangeront également la Belgique dans la catégorie des États qui prennent leur distance par rapport à un fédéralisme strictement territorial et qui pratiquent, au moins pour une part, le fédéralisme personnel dans la mesure où elle institue des communautés dont l'action n'est pas limitée à un ressort étroitement défini. La manière dont les Communautés française et flamande coexistent et développent leur action et leurs interventions dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale est, à cet égard, éclairante.

D'autres experts, plus attentifs à l'aménagement interne des institutions publiques dans les communautés et les régions, ne manqueront pas de relever que la Belgique pratique le fédéralisme asymétrique, qu'elle n'oblige pas les différentes parties du pays à adopter les mêmes structures et les mêmes appareils de gouvernement. Ils montreront la souplesse des mécanismes mis en place. Ils ne manqueront pas de vanter les mérites de l'autonomie organisationnelle qui est reconnue à la plupart des collectivités fédérées. Ils souligneront volontiers la vanité des entreprises scientifiques qui s'attachent à construire une théorie de « la » communauté ou de « la » région — puisque

aucune d'elles ne ressemble à sa voisine... Ils se contenteront de procéder à des analyses descriptives et renonceront à tout effort de synthèse ou de systématisation.

D'autres encore parleront de fédéralisme inachevé – mais lequel ne l'est pas? – et mentionneront l'ensemble des procédures que la Constitution belge a elle-même prévues pour assurer son propre développement, voire son achèvement. L'organisation d'un fédéralisme par paliers – quatre révisions constitutionnelles majeures en moins de vingt-cinq ans... – témoigne de cette concrétisation progressive des idées fédéralistes. Elle est aussi la marque d'un certain empirisme institutionnel. Le fédéralisme n'est pas établi d'un seul tenant. Il se réalise par étapes. Encore convient-il de préciser qu'il n'y a pas des allers et des retours. L'évolution opère dans un seul sens.

Toutes ces analyses ont leur part de vérité. Au-delà de ces explications parcellaires, il faut néanmoins se demander si la caractéristique majeure du fédéralisme belge n'est pas d'être un fédéralisme de confrontation.

Celui-ci repose sur l'existence, au sein d'un même État, de parties distinctes qui se reconnaissent telles, qui entreprennent de comparer de manière systématique leurs mérites ou leurs faiblesses, qui se disputent parfois – certains diront : souvent – entre elles, qui craignent, de temps à autre, de voir la confrontation tourner à l'affrontement et qui en viennent parfois à se demander si, plutôt que de poursuivre l'illusion d'une collaboration fructueuse, elles ne devraient pas chercher à organiser des formes civilisées de partage des responsabilités et des moyens.

Pour mesurer la pertinence du diagnostic, il faut, d'abord, rappeler les conflits (I) que le fédéralisme belge ne peut manquer d'engendrer. Il faut aussi se demander comment ils pourraient être surmontés. Gestion séparée, gestion partagée, cogestion..., autant de formes envisageables pour résoudre ces conflits et éviter d'inutiles affrontements (II).

Une précision s'impose. Dans la vie constitutionnelle d'un État, seuls les actes comptent, et point les paroles ou les écrits. C'est dire que seuls les Belges – les citoyens et leurs

dirigeants – sont capables de répondre pour eux-mêmes à cette question essentielle, et même existentielle : « Voulons-nous encore vivre ensemble ? ».

Le constitutionnaliste n'a pas pour métier de faire des pronostics sur l'avenir des sociétés politiques. Tout au plus peut-il énoncer quelques-unes des conditions que requiert la poursuite d'activités communes. Au peuple – mais la formule ne doit-elle pas s'écrire au pluriel ? – de préciser s'il entend construire un avenir commun ou l'inscrire sur des voies séparées.

1. LA NAISSANCE DES CONFLITS

Le conflit fait partie de la vie des sociétés humaines. La fonction du droit n'est pas de le nier, mais – au contraire – de le reconnaître et, si possible, de contribuer à le régler.

Les Constitutions ne sont pas rédigées par ou pour des peuples heureux et sans histoires.

La société démocratique n'a, somme toute, d'autre fonction que de régler – ne fût-ce que par la référence simple à des règles procédurales – les conflits entre la majorité et l'opposition. Les règles du régime parlementaire n'ont d'autre but que de canaliser, autant que faire se peut, les conflits qui peuvent apparaître entre les assemblées élues et les appareils gouvernementaux. L'organisation de l'État de droit n'a d'autre signification que d'assujettir, autant que faire se peut, au contrôle des cours et des tribunaux l'activité du gouvernement et de l'administration lorsqu'ils entrent en conflit avec les citoyens. L'aménagement de la justice constitutionnelle – qui caractérise les États modernes – n'a d'autre finalité que d'assujettir le pouvoir législatif aux mêmes contraintes – et notamment au respect des droits fondamentaux de l'individu. Et ainsi de suite.

L'État fédéral, un État sans conflits, est donc à ranger au rayon des folles illusions. Mais le fédéralisme – et, en

particulier, le fédéralisme belge – ne serait-il pas, par lui-même, générateur de conflits ? Ne contribuerait-il pas, en tout cas, à leur donner un tour plus exacerbé ? Le fédéralisme est-il pacificateur, comme on le répète si souvent ? Serait-il, au contraire, conflictuel par nature ? Ne serait-il pas annonciateur de conflits toujours plus graves et dont les solutions s'avéreraient toujours plus difficiles à concevoir et à mettre en œuvre ? Bref, le fédéralisme ne serait-il qu'une halte sur la voie qui mène à des séparations plus affirmées.

Les faits

Est-il besoin de rappeler les propos tenus, en 1969, par le Premier ministre Gaston Eyskens à la tribune de la Chambre des représentants ? « L'État unitaire est dépassé par les faits.. ». Le chef du gouvernement enclenche ainsi un processus de révision de la Constitution dont les premiers résultats se manifestent le 24 décembre 1970, dont les orientations les plus significatives placent, dès ce moment, la Belgique sur la voie du fédéralisme et dont les ondes de choc se ressentent encore à présent.

Il faut le souligner néanmoins. Pour Gaston Eyskens, ce sont les faits qui viennent en premier, et non la réforme des institutions. Ce sont ces faits – politiques, économiques, culturels ou sociaux – qui expliquent ou justifient la transformation de l'État unitaire en un État fédéral. Et non l'inverse. Mais ces faits ne sont-ils pas eux-mêmes porteurs d'une logique de confrontation ?

Ces faits sont bien connus. Une population de dix millions d'habitants, au sein de laquelle on dénombre aussitôt près de six millions de Flamands et un peu plus de quatre millions de francophones. La société est dualiste. Comment, dans ces conditions, l'État ne le serait-il pas ?

Sans doute peut-on être tenté de développer en la matière des analyses plus nuancées. Comment faire abstraction d'une communauté germanophone de soixante-cinq mille habitants ? Comment ignorer l'existence d'une société d'un million d'habitants qui résident dans la capitale de la Belgique, dont la

plus grande part est francophone mais qui compte aussi un nombre appréciable de Flamands et, qui plus est, un quart d'étrangers – communautaires et extracommunautaires.

Il reste que le débat politique est figé dans un débat nord-sud. L'extrême est et le centre n'y interviennent pas comme tels. « La bipolarité, écrit André Alen, est une donnée réelle et sociologique que l'on ne peut uniquement infléchir par le biais de réformes institutionnelles ».

Les faits politiques confirment largement cette analyse. Depuis près de 25 ans, les partis politiques qui se présentent tant aux élections locales qu'aux élections générales, et même aux élections européennes, sont constitués sur une base linguistique. Ils cessent d'être des partis nationaux ou fédéraux.

Si certains liens, fort lâches au demeurant, subsistent dans différentes familles politiques – sociale chrétienne, socialiste, libérale ou écologiste –, il reste que les candidats se présentent aux suffrages des électeurs sous la bannière de formations qui ne prétendent jamais convaincre qu'une partie de l'opinion publique.

À la limite, chaque campagne électorale devient l'occasion pour les formations flamandes d'expliquer que si tout va mal, c'est à raison de l'incurie des hommes politiques francophones, tandis qu'au même moment, les hommes politiques francophones montrent à leurs électeurs que les déséquilibres de la société belge sont dus à la boulimie des partis flamands. Le débat électoral n'ouvre la porte qu'à des discussions au sein de communautés distinctes. Il ne ménage pas de dialogue par-dessus la frontière linguistique. Au contraire même, il peut contribuer à une exacerbation des tensions et des conflits.

Divers milieux – il est vrai – suggèrent instamment de « restaurer » des partis nationaux. Mais une association politique ne s'établit pas par décret ... Encore une fois, comme l'observait Gaston Eyskens, il y a près de trente ans, ce sont les faits qui viennent en premier et non les institutions. Autrement dit, si des forces politiques du nord et du sud sont capables de s'accorder sur un programme minimum commun et sont d'accord pour le présenter ensemble aux électeurs des différents collèges, la constitution d'un parti fédéral a un sens. Sinon, le parti

fédéral – imposé par la loi... – apparaîtra comme le conglomérat de personnes et de partis qui cachent mal leurs divisions profondes, qui tirent à hue et à dia ou qui se contentent de composer un assemblage aux seules fins de conquérir des postes et des mandats.

Les normes

Phénomène plus surprenant. L'aménagement des institutions publiques qui prévaut depuis 1970 et qui s'approfondit à la faveur des révisions constitutionnelles de 1980, de 1988 et de 1993-1994 est peut-être, lui aussi, générateur de conflits. Des collectivités politiques – les communautés, les régions, puis les commissions communautaires – sont mises en place et pourvues de compétences, notamment normatives, autonomes. La loi a cessé d'être la même pour tous. L'État fédéral, en ce sens, est perçu comme étant un État plurilégislatif.

Mais – on ne l'a pas suffisamment souligné en Belgique, parce qu'on n'y est pas très attentif aux réalités et aux institutions étrangères – l'autonomie communautaire et régionale qui est ainsi reconnue est conçue en termes radicaux. Pour éviter autant que possible les conflits entre l'État, les communautés et les régions, les auteurs de la Constitution instaurent un système de dévolution des pouvoirs qui est fondé sur le principe simple de l'exclusivité des compétences – tant sur un plan matériel que sur un plan géographique.

- Sur un plan matériel, il est admis que les diverses collectivités politiques disposent, en principe, de compétences exclusives. Elles ne doivent pas les exercer en partage. Elles n'entrent pas en concurrence, ni en compétition avec d'autres pour exercer le droit du premier ou du dernier occupant. L'autonomie, au sens étymologique du terme, trouve ici sa parfaite et complète expression. Dans les domaines de leurs compétences, les collectivités fédérées ne sauraient supporter la moindre ingérence ni de la collectivité fédérale, ni d'une autre collectivité fédérée.

Est-il besoin de préciser que, pour tenir compte de tels postulats, la Constitution n'établit aucune hiérarchie entre les normes des collectivités fédérées et celles de la collectivité fédérale ? Les décrets communautaires et régionaux ont force de loi. Les ordonnances régionales bruxelloises ont également force de loi – hormis celles qui interviennent dans des domaines particuliers, comme ceux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Les compétences des communautés et des régions sont des compétences d'attribution. Celles de l'État sont des compétences résiduelles. Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, les compétences d'attribution doivent faire l'objet d'interprétations larges. Il faut considérer, estime-t-elle, que les communautés et les régions détiennent « la plénitude de compétence » dans les matières qui leur ont été transférées et qu'elles peuvent donc revendiquer « toute la compétence d'édicter des règles propres dans (ces) matières ». De là aussi, la tendance à interpréter de manière restrictive, cette fois, les exceptions qui sont apportées par la Constitution ou par la loi aux compétences d'attribution.

Cette technique – qui revient à établir des cloisons étanches entre règles normatives – suffit-elle à écarter les conflits ? On ne saurait l'affirmer. Tous les experts du fédéralisme le confirment. Consciemment ou inconsciemment, dans le souci de bien faire ou dans le souci de nuire, des empiètements de compétence sont monnaie courante. Ils donnent lieu à des discussions incessantes sur le partage des pouvoirs. Pour ne citer qu'un exemple, l'enseignement est communautaire, l'urbanisme est régional, les règles d'accès à la profession demeurent nationales. Qui peut établir le programme de formation pour ceux qui souhaitent exercer la profession d'architecte urbaniste ? Avec la meilleure bonne volonté du monde, le fédéralisme porte en lui les germes, sinon de conflits, du moins de contentieux.

- Sur un plan géographique, chacun sait que des ressorts territoriaux sont assignés à l'action normative des régions. Ils sont fixés de manière précise, dans l'article 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Les régions flamande et wallonne interviennent chacune dans cinq provinces différentes. La région

bruxelloise se manifeste dans le territoire qui échappe à la division en provinces. Et ces limites – elles aussi, rigides – sont fixées par une loi spéciale.

Pour les Communautés, la réponse est évidemment plus délicate. Il est admis que la Communauté germanophone prend en charge les intérêts de 65 000 personnes qui sont localisées dans neuf communes de langue allemande limitativement énumérées. Mais les deux autres communautés ? L'une – la flamande – agit au nord, l'autre – la française – agit au sud. Qui ne sait que toutes deux sont amenées aussi à agir sur un territoire commun – la région de Bruxelles-Capitale, un million d'habitants, un dixième de la population belge. Et cela selon des critères complexes de rattachement des personnes et des institutions.

Sur ces différents points, la Constitution fait œuvre minutieuse, sinon pointilleuse. Elle s'attache, une fois encore, à éviter les empiètements de compétence. Il n'empêche que des difficultés ont surgi à raison de situations qualifiées aussitôt de « mixtes », c'est-à-dire de situations qui peuvent se rattacher par des éléments distincts à plusieurs aires de compétence.

Pour ne prendre qu'un exemple, la doctrine et la jurisprudence ont dû s'interroger sur les compétences respectives des communautés française et flamande pour fixer les règles sur l'emploi des langues qui s'appliqueraient dans les entreprises, étant entendu que celles-ci utilisent des représentants de commerce qui sillonnent l'ensemble du pays ou disposent de succursales localisées dans différentes régions linguistiques. Dans chacun des litiges qui se sont présentés, les juges ont opté pour des solutions qui évitaient les recouvrements de compétences et choisi des formules institutionnelles inspirées par le principe d'une stricte territorialité.

Conflit de compétences matérielles, conflit de compétences territoriales... La situation ne doit pas surprendre. Tout État fédéral est logé à la même enseigne. La singularité du système belge est peut-être qu'en organisant des régimes exclusifs de compétences, il a cherché à éviter à tout prix les conflits. Il a refusé, par exemple, d'appliquer la règle selon laquelle « le droit fédéral brise le droit cantonal »... Mais ce faisant, il a peut-

être exacerbé les conflits qui pouvaient, malgré tout, se produire. Il a empêché que des solutions juridiques leur soient apportées. Il a freiné les arrangements pragmatiques. Il a donné un tour politique aux confrontations qui devaient se présenter inévitablement entre communautés et régions.

Les comportements

L'État fédéral repose sur une règle qui est celle de l'égalité. Cette égalité prévaut notamment dans les rapports entre l'État fédéral et les collectivités fédérées. Elle s'instaure aussi dans les relations entre les diverses collectivités fédérées. Comment ne pas l'ajouter ? Cette égalité institutionnelle tend à repousser à l'arrière-plan une autre règle, qui est celle de l'égalité des Belges devant la loi. Dans les domaines de compétence communautaire – par exemple, l'enseignement – ou régionale – par exemple, le logement social –, les comparaisons ne peuvent plus s'établir par-delà la frontière linguistique. L'égalité n'est plus établie qu'au sein de la communauté ou de la région.

L'égalité institutionnelle se conçoit comme une égalité en droit. Elle se traduit concrètement dans l'aménagement des autorités publiques fédérales. Ainsi, les communautés – en tout cas, les communautés majeures – sont amenées à participer, dans une certaine mesure, à la gestion des affaires fédérales. Pour tenir compte de représentations communautaires, le conseil des ministres se compose de manière paritaire. Il faudrait aussi réfléchir aux modes de participation de ces mêmes collectivités, égales et autonomes, à l'activité des assemblées législatives et, en particulier, du Sénat.

Mais l'égalité en droit implique-t-elle une égalité en fait ou, pour être plus précis, un traitement proportionné aux situations concrètes ?

Une démarche nouvelle se développe en Belgique depuis quelque temps. Il est difficile d'en mesurer l'ampleur ou l'incidence. Elle revient à comparer de manière systématique les avantages, notamment financiers, que le nord et le sud tirent de l'organisation de la Belgique. Quels sont les flux économiques, sociaux et financiers qui se réalisent dans l'État ? Quelle région paie plus qu'elle ne reçoit ? Laquelle reçoit plus qu'elle ne débourse ? Ces analyses généralement fort sommaires – qui peuvent trouver des relais dans des travaux d'origine universitaire – alimentent des jugements à l'emporte-pièce sur la dépendance d'une communauté ou d'une région par rapport à d'autres.

Quelle est l'utilité de ces démarches ? Deux attitudes doivent sans doute être évitées.

L'une revient à ignorer la réalité des chiffres et les contraintes des budgets et des comptes. Ce qui ne peut qu'accréditer l'idée que les transferts financiers se font à sens unique et qu'un juste retour du produit de l'impôt n'est pas réalisé.

L'autre attitude conduit à procéder à des analyses détaillées, dans chaque secteur de la vie publique – les aides aux investissements, les allocations de chômage, les subventions aux écoles, l'aide aux cultes –..., à décortiquer les rubriques financières afférentes à chacune de ces matières et à peser, avec des balances d'apothicaire, les avantages et les inconvénients de la vie en commun.

Dans un pays grand comme un mouchoir de poche, cet exercice paraît difficilement réalisable. Dans une société politique où les individus ne sont pas placés en un point fixe, le débat sur les transferts financiers risque d'être particulièrement délicat.

Il y a plus. Un débat incessant sur les contributions financières, surtout s'il n'y a que deux composantes, risque de dégénérer très vite en un débat sur les responsabilités des uns et des autres et sur l'utilité de poursuivre une existence commune.

Telle est évidemment la question essentielle. L'État belge a-t-il été capable, depuis près de trente ans, de concevoir des méthodes de gestion de ces différents conflits ? Accepte-t-il plutôt que la confrontation permanente entre deux partenaires,

désireux de défendre non seulement leurs droits mais aussi leurs intérêts, dégénère en un conflit généralisé entre eux ?

2. LE RÈGLEMENT DES CONFLITS

Le conflit fait partie de la vie des groupes humains. Le conflit fait partie de la vie des sociétés démocratiques. Le conflit fait partie de la vie des États – en ce compris, faut-il le dire ?, des États fédéraux. Le problème n'est pas qu'il y ait des conflits. Il est ailleurs. Y a-t-il suffisamment de lieux institutionnels pour les résoudre ? Y a-t-il suffisamment de procédures pour aider à les régler ? Plus encore, le problème n'est-il pas qu'il n'y a pas suffisamment de volonté politique pour mettre fin aux querelles ?

Le règlement des conflits peut emprunter plusieurs voies. Le conflit est par essence politique. Mais il peut présenter, au moins sur certains points – des aspects juridiques. La tâche du droit – et du droit constitutionnel, en particulier – est alors d'instaurer des mécanismes de contrôle juridique qui s'efforceront de résorber, sinon de tuer dans l'œuf, les conflits qui s'expriment en termes de droit.

À défaut de solution juridique, il faudra évidemment s'en remettre à des solutions politiques. C'est un autre volet de la réflexion. Deux autorités politiques, en conflit, s'en remettent à une troisième pour lui demander de résoudre le différend qui les oppose. Il va sans dire que la solution, elle aussi, sera de nature politique.

Il y a une troisième façon de résoudre les conflits. C'est la négociation politique entre les parties au litige. Entre elles, elles s'efforcent de trouver les solutions qui ménageront un avenir plus pacifique. Elles rediscutent – sur un point précis ou de manière plus globale – les conditions et les modalités de leur coexistence et s'efforcent de lui donner des contours plus assurés.

Le droit belge ouvre la voie à ces différentes éventualités. Les procédures mises en place sont-elles de nature à apaiser les confrontations ?

Les contrôles juridiques

L'a-t-on suffisamment relevé ? Depuis près de trente ans, l'État belge a restructuré en profondeur son système constitutionnel. Le pouvoir législatif est redistribué. Le pouvoir exécutif et administratif suit le même mouvement. Par contre, l'appareil juridictionnel reste intact.

C'est l'une des particularités du fédéralisme belge. Il n'y a pas plusieurs ordres de juridictions. Pas de juridiction fédérale pour les affaires de droit fédéral et de juridiction fédérée pour les questions de droit fédéré. Un même juge, où qu'il se situe sur le territoire belge, applique tout à la fois la loi fédérale, les décrets communautaires, les décrets régionaux, les ordonnances bruxelloises et les règlements pris pour l'exécution de ces normes. Il va sans dire qu'il applique aussi le droit européen, et le cas échéant des droits étrangers.

Dans cet appareil juridictionnel, l'on accordera évidemment une attention particulière aux institutions qui préservent le respect du pacte fédéral, c'est-à-dire à celles qui veillent au respect par les différents partenaires de la Constitution. Ces autorités jouent un rôle irremplaçable dans l'opération de résorption des conflits communautaires.

Les contrôles de constitutionnalité prennent deux formes.

Il y a le contrôle préventif de constitutionnalité des lois, décrets, ordonnances et règlements qu'assure la section de législation du Conseil d'État. Il est obligatoire, mais ne donne lieu qu'à un avis dont les autorités publiques concernées peuvent évidemment se départir.

Il y a le contrôle répressif de constitutionnalité des lois, décrets et ordonnances qui est pris en charge par la Cour d'arbitrage. Cette juridiction constitutionnelle spécialisée s'est vue confier par la Constitution plusieurs missions distinctes : veiller au respect du partage des pouvoirs dans l'État fédéral,

veiller au respect des principes d'égalité et de non-discrimination des individus à l'intérieur de l'État fédéral – pour ce qui regarde les matières fédérales – et des collectivités fédérées – pour ce qui regarde les matières communautaires et régionales. La Cour d'arbitrage veille également au respect de quelques-unes des règles essentielles dans le domaine de l'enseignement.

La Cour d'arbitrage remplit une fonction pacificatrice. Un conflit surgit entre l'État, les Communautés et les Régions. La Cour d'arbitrage est saisie du litige. La moindre des choses, c'est que l'arrêt qu'elle rend ne ravive pas les passions, ne rallume pas les controverses mais instaure la paix juridique. La Cour d'arbitrage s'efforce de contribuer à cet objectif de pacification, en mettant en œuvre quelques techniques bien connues des spécialistes du droit constitutionnel.

L'une d'elles revient à établir une présomption de constitutionnalité en faveur de la norme incriminée. S'il y a doute, il doit profiter à l'auteur de la loi ou du décret contesté. La Cour doit s'abstenir, dans ce cas, de prononcer d'inutiles annulations. On ne saurait perdre de vue que la loi ou le décret contesté sont déjà en vigueur. Faire jouer la présomption de constitutionnalité, contribue évidemment à assurer la stabilité de l'ordre juridique.

Une autre technique revient à procurer une interprétation conciliante des règles contestées. Voici une loi et un décret qui, tous deux, règlent une même matière, en termes généraux. À première vue, l'un des législateurs fait fausse route. Non, dit la Cour. Il va de soi que la loi nationale doit être lue à la lumière des règles constitutionnelles qui définissent son domaine d'attributions et que le décret communautaire doit être interprété à la lumière des règles qui fixent ses compétences. Les deux règles sont donc, en un même moment, rabotées et aucune décision d'inconstitutionnalité n'est prononcée. Ce qui est une manière, encore une fois, de préserver l'ordre juridique établi.

Autre technique encore. Celle qui revient à indiquer, dans une décision, les multiples interprétations auxquelles un texte peut donner lieu, quitte à ajouter que si l'une des interprétations

devait être soutenue, la norme contestée ne prêterait pas à critique. Autrement dit : tout le monde a raison, ou tout le monde a pu se tromper. Et il n'y a pas lieu de censurer la norme.

Faut-il rappeler, pour le surplus, que la Cour d'arbitrage est elle aussi constituée de manière paritaire : six juges d'expression française, six juges d'expression néerlandaise ? Ce qui est une manière simple d'indiquer que les arrêts ne seront pas rendus par une communauté contre l'autre.

Les contrôles politiques

D'autres mécanismes sont mis en place aux fins de régler des conflits qualifiés d'intérêts entre l'État, les communautés et les régions. Deux d'entre eux méritent l'attention.

Le premier est celui de la sonnette d'alarme. Une forte majorité – trois quarts – des membres d'un groupe linguistique organisé au sein de l'une des Chambres législatives, peut estimer que les dispositions d'un projet de loi fédérale peuvent porter atteinte à ce qu'il est convenu d'appeler les « relations entre les deux communautés ». En d'autres termes, il s'agit pour l'un des deux partenaires – on peut présumer que ce sera le plus faible – d'indiquer à l'autre qu'il ne pourrait, sans conséquence grave pour le fonctionnement des institutions fédérales, accepter que la loi du nombre impose telle solution politique. Il ne s'agit pas de contester la constitutionnalité du projet en discussion, mais de faire valoir, sous l'angle exclusif de la défense des intérêts politiques, économiques, et sociaux d'une communauté, que ces intérêts risquent d'être atteints. Dans ce cas, le projet de loi en discussion est envoyé au conseil des ministres dont on sait qu'il est composé de manière paritaire et celui-ci doit statuer sur la motion. Il peut notamment suggérer des amendements et contribuer ainsi à imposer des solutions de conciliation.

Un second mécanisme est organisé par la loi du 9 août 1980. Un comité de concertation, de structure paritaire et composé de représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements de communauté et de région. Ce comité statue selon la procédure du consensus. Ce qui, dans la pratique, signifie qu'à défaut d'un

accord suffisant, l'autorité qui a pris l'initiative de la norme est en mesure de poursuivre son élaboration. Les dispositions en la matière sont présentées comme relevant des mécanismes de coopération entre l'État, les communautés et les régions. Le terme de « coopération » est manifestement abusif. Il s'agit moins de concevoir ou de conclure des accords que de contester, pour des motifs politiques, des agissements qui pourraient paraître attentatoires aux intérêts d'une autre communauté ou d'une autre région.

Les négociations

À l'issue de la crise gouvernementale de 1991-1992, les partis politiques qui soutiennent la majorité lancent l'idée d'un dialogue de communauté à communauté. L'expression fera fortune. Chaque scrutin législatif donne lieu à des supputations sur l'ouverture d'un tel dialogue. C'est le cas en 1995 mais elle fait rapidement long feu. Chacun s'accorde à considérer qu'à l'issue des élections législatives de 1999, une vaste négociation intercommunautaire risque de s'ouvrir sur les contours du fédéralisme belge, sur les institutions et les moyens d'action des différentes collectivités politiques.

La notion de dialogue de communauté à communauté est singulièrement équivoque. Il ne s'agit pas, en effet, d'organiser une discussion entre deux collectivités politiques. Il importe plutôt de mettre en place une structure de discussion entre des représentants de partis politiques appartenant à la majorité et à l'opposition et relevant de communautés différentes. Il convient aussi de tenir compte des sensibilités régionales. Serait-il excessif de considérer que les intérêts proprement fédératifs mériteraient également d'être défendus ?

On ne peut cependant se cacher que les chances de succès de cette entreprise sont limitées. Depuis l'été 1992, en particulier, des termes, comme ceux de séparatisme sont lancés dans le débat politique et largement amplifiés dans la partie flamande du pays. Depuis 1993, le terme de confédéralisme est présenté comme une alternative à la solution fédérale.

Comme si le fédéralisme de confrontation suscitait de telles difficultés dans l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques que ceux qui doivent le mettre en pratique préféreraient des formules institutionnelles plus simples et plus radicales encore. Comment éviter définitivement les conflits et les confrontations sinon en séparant les protagonistes ? Il est vain de supputer les mérites de ces projections. Mais elles donnent au débat constitutionnel en Belgique un tour nouveau.

La question essentielle qui paraît se poser désormais est celle de savoir si le fédéralisme de confrontation peut se transformer en un fédéralisme de coopération ou s'il dégénérera inévitablement en un fédéralisme d'affrontement et, à long terme, de séparation.

La Belgique a vécu pendant un siècle et demi sous le régime unitaire. Elle s'efforce, depuis près de trente ans, de pratiquer le fédéralisme. Elle s'inquiète de savoir si le mouvement centripète qui s'est dessiné ne va pas la conduire à de plus nettes dissociations.

La réponse à cette question appartient, pour l'essentiel, aux Belges. Seront-ils capables de concevoir des mécanismes de cogestion là où ils sont tentés d'instaurer des procédures de gestion distincte ?

La réponse appartient aussi pour une part, aux Européens. Seront-ils capables de faire savoir, de manière implicite ou plus nette, à l'un de leurs partenaires qui entend abriter le siège des institutions européennes, qu'ils ne sauraient admettre que de problèmes internes non négligeables viennent empoisonner le processus d'union qu'ils ont engagé ?

L'avenir, plus encore que les structures institutionnelles précises de la Belgique dépendent du type de réponse qui seront apportées de l'intérieur et de l'extérieur.

PAUL MAGNETTE

*Le régime parlementaire.
De l'orléanisme au fédéralisme*

1. LES ORIGINES DU PARLEMENTARISME BELGE

Le moment fondateur

À l'instant même où, le 4 octobre 1830, il proclame l'indépendance de la Belgique, après des décennies de domination française puis hollandaise, le gouvernement provisoire charge une commission d'élaborer une constitution pour l'État naissant. Les jeunes constituants n'ont pas l'esprit de rancune : le projet qu'ils rédigent en quelques jours, et qui sera adopté sans modifications substantielles par le Congrès national trois mois plus tard, emprunte en effet l'essentiel de ses dispositions aux constitutions... françaises et hollandaise¹ ! Mais

¹. John Gilissen, « La Constitution belge de 1831 : ses sources, son influence », *Res Publica*, 1968, vol. X, pp. 107-141. L'influence hollandaise directe se manifeste dans l'organisation des tribunaux et le régime des finances publiques.

s'ils poussent l'hommage jusqu'à retranscrire, parfois littéralement, certains articles, ce n'est pas pour dupliquer le régime de leurs voisins ; tout le génie de la constitution belge de 1831, salué par ses contemporains et qui nourrira à son tour bon nombre de travaux constitutants, réside dans l'originalité de la combinaison et les subtiles nuances apportées au fond commun de l'époque.

Outre son économie générale, les Belges empruntent à la Constitution française de 1791 deux des principes fondamentaux des monarchies constitutionnelles : le concept de souveraineté nationale d'abord et celui de l'irresponsabilité du roi ensuite, institutionnalisée par le contreseing ministériel. D'emblée la bourgeoisie belge, qui a rejeté la forme républicaine pour ne pas heurter les monarques des grandes puissances européennes, entend éviter de laisser au futur roi de trop amples marges de manœuvre. Elle couronne d'ailleurs ces dispositions d'une précision qui ne figure dans aucune des constitutions alors en vigueur : « Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribue la constitution » (article 78). La Charte française de 1830 s'était déjà efforcée de poser des limites aux prérogatives royales, mais la Constitution belge fait plus : elle énonce explicitement le principe de l'attribution des compétences. De surcroît, elle ne fera pas l'objet, à l'inverse de la Charte française, d'une transaction entre le roi et le Congrès, puisque le roi des Belges n'aura d'autre choix que d'accepter une Constitution adoptée avant son intronisation.

Ainsi le chef de l'État voit-il son pouvoir sévèrement circonscrit : il le tient de la Nation, l'exerce dans les limites que celle-ci a fixées dans la constitution et sous le contreseing des ministres. La responsabilité de ces derniers devant les Chambres n'est pas explicitement organisée par la Constitution, mais elle y apparaît en filigrane : que les ministres soient dits « responsables » des actes du roi renvoie aux comptes qu'ils doivent rendre aux Chambres, comme le confirme le fait que celles-ci puissent requérir leur présence¹. « Le parlement qui

¹. Voir Francis Delpérée, *Droit constitutionnel, T. II Le système constitutionnel, vol. 2 Les fonctions*, n° 471, Bruxelles, Larcier, 1988, pp. 295-296.

gouverne, c'est la grande conquête de 1830 »¹. Le prince Léopold de Saxe-Cobourg, pressenti pour monter sur le trône, l'a bien compris qui n'aura de cesse de vilipender cette « absurde constitution »² et dira aux membres du Congrès national son amertume : « Messieurs, vous avez rudement traité la royauté qui n'était pas là pour se défendre »³.

Une monarchie influente

Elle saura pourtant se défendre. Léopold I^{er} tirera parti des ambiguïtés qui entachent le prescrit constitutionnel pour conférer à la monarchie un rôle de premier plan, usant habilement de ses pouvoirs constitutionnels, s'arrogeant des prérogatives que la constitution ne lui reconnaît pas et tissant un vaste réseau d'influences, tant en Belgique qu'à l'étranger. Si ses initiatives les plus audacieuses n'ont pas survécu à son règne (1831-1865), l'interprétation qu'il a donnée de son rôle dans la vie politique interne préfigure celle de ses successeurs.

La constitution limite les pouvoirs du roi à ceux qu'elle énonce, elle ne réduit pas l'institution monarchique aux fonctions protocolaires. Loin s'en faut. Dans l'ordre interne, elle confère au monarque les pouvoirs de nommer et révoquer les ministres, de dissoudre les chambres, d'exercer, sous contreseing ministériel, le pouvoir exécutif et de participer à l'exercice du pouvoir législatif, notamment en sanctionnant et promulguant les lois, de battre monnaie⁴. Le roi dirige en outre les armées et confectionne les traités. Enfin, survivances de

1. Boris Mirkine-Guetzevitch, « L'histoire constitutionnelle comparée », *Annales de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris*, 1936, vol. II, p. 95 ; cité par John Gilissen, *op. cit.*, p. 129.

2. Cité par Jean Stengers, *L'action du roi en Belgique, Pouvoir et influence*, Paris, Duculot, 1992, 2^e édition, 1996, p. 24.

3. Cité par Francis Delpérée, Baudouin Dupret, « Le roi des Belges », *Pouvoirs*, 1990, n° 54, p 15.

4. Son pouvoir législatif s'étend de l'initiative et l'amendement à la promulgation, sanction et publication ; son pouvoir exécutif comprend le pouvoir réglementaire ; le roi participe enfin à l'exercice du pouvoir constituant dérivé en prenant l'initiative, en tant que titulaire du pouvoir législatif, d'une déclaration de révision et en proposant des amendements à la constitution.

l'Ancien régime, il accorde la grâce aux condamnés et confère les titres de noblesse, dénués de privilèges¹. Formellement, le roi peut apparaître comme la pièce centrale de l'échiquier politique, disposant de « ses » ministres pour imposer son pouvoir aux chambres impuissantes. Mais ce n'est là que la « sèche écorce juridique »² d'un pouvoir dont la réalité dépend plus de la coutume que du prescrit constitutionnel. Si la bourgeoisie belge a défini en ces termes l'institution monarchique, alors que libérée du joug franco-hollandais elle aspirait à se gouverner elle-même, c'est qu'elle savait que l'esprit du temps donnerait de ces dispositions abstraites une interprétation libérale. Léopold I^{er} ne nourrissait pas d'illusions à cet égard, en témoigne son hostilité à la constitution. Il savait que « sur le plan des idées, l'inspiration, en 1830, vient aussi bien évidemment de la monarchie constitutionnelle anglaise »³, et qu'il devrait tenir compte de cette évolution historique qui a fait que le roi fut contraint de choisir ses ministres au sein de la majorité parlementaire, devant laquelle ils sont responsables. Conjugée à l'obligation de contreseing ministériel, cette coutume rééquilibre les rapports de force : le roi doit compter avec la représentation élue, tant pour le choix de l'exécutif qu'au cours du travail législatif.

Ses premières initiatives, qui continuent d'inspirer la pratique d'aujourd'hui, s'inscrivent pour la plupart dans cette tradition anglaise, mais certaines d'entre elles s'en écartent nettement, confirmant dans la pratique le caractère dualiste de l'exécutif que prescrit la constitution. Ainsi par exemple son pouvoir de nomination des ministres était-il à l'origine à mi-chemin de la tradition anglaise et de l'orléanisme. La liberté de choix des premiers monarques est encore ample, quand la classe politique s'apparente à un groupe de notables peu organisés et qui

1. De surcroît la Constitution octroie au roi les pouvoirs de conférer les grades dans l'armée, de nommer aux emplois d'administration et de la magistrature, de réunir les chambres et de prononcer la clôture de leurs sessions, de les réunir en session extraordinaire ou de les ajourner.

2. Jean Stengers, *op. cit.*, p. 33.

3. Jean Stengers, « Évolution historique de la royauté en Belgique, Modèle ou imitation de l'évolution européenne ? », *Res Publica*, 1991, vol. XXXIII, n° 1, p. 86.

partagent une culture politique dont les clivages sont souvent des nuances. En 1846, le roi nomme encore un gouvernement catholique alors que l'assemblée est libérale ; dix ans plus tard il adopte une attitude inverse. Cette liberté prise avec la majorité parlementaire ira en s'amenuisant au fur et à mesure de l'affermissement des partis. Le roi sera alors contraint de désigner le chef de la majorité parlementaire, même contre son gré, et de lui laisser le soin de choisir ses ministres. Parfois il parviendra à imposer au sein du cabinet telle personnalité, ou à en fermer les portes à telle autre, mais jamais il ne composera le gouvernement dans son ensemble. Il en va de même en ce qui concerne son pouvoir de révoquer ceux qu'il a nommés à ces fonctions ministérielles : le premier roi est encore assez puissant pour convaincre discrètement tel ministre de se retirer, ses successeurs pourront encore, dans des circonstances graves, émettre une exclusive en excipant de leur pouvoir constitutionnel, mais cette pratique disparaît complètement après la seconde guerre mondiale. Le pouvoir de dissolution des chambres n'est pas moins relatif. Désigné comme arbitre par la constitution, pour renvoyer aux électeurs le soin de trancher par les élections les conflits insolubles au sein de la classe politique, le roi n'aura pas la tentation d'abuser de cet instrument. Jamais il ne dissoudra les chambres de sa propre initiative pour mater une majorité indocile, jamais il ne cédera aux appels de l'opposition ou de l'opinion publique réclamant le recours aux urnes, et la dissolution ne sera utilisée qu'à la demande d'un gouvernement qui s'estime hors d'état de gouverner ou, plus généralement, qui espère consolider sa position électorale en brusquant les échéances. Le roi conserve, dans ce cas, une certaine discrétion : quand il accorde la dissolution, il apporte son soutien aux desseins d'un cabinet.

Dans l'exercice quotidien des pouvoirs législatif et exécutif, la puissance du roi ira aussi en déclinant. Léopold I^{er} parvint à s'assurer la loyauté de ses gouvernements en négociant un programme général avec celui à qui il confiait le soin de composer le cabinet et qui était généralement conduit à le diriger ; véritable « pacte gouvernemental » qui empêchait le gouvernement de proposer aux chambres des mesures

législatives contraires à cet engagement en même temps qu'il l'assurait du soutien royal. Mieux encore, Léopold I^{er} prit d'emblée l'initiative de présider le Conseil des ministres, souvent réuni au palais, comme cela était de coutume en France. Ces deux initiatives, qui limitaient singulièrement l'autonomie d'un cabinet dont le dirigeant, et parfois certains membres, avait en outre été choisi par le monarque lui-même, sont tombées en désuétude quand a pris fin le règne de Léopold I^{er} : ses successeurs n'ont plus jamais passé de pacte gouvernemental explicite et n'ont plus présidé le Conseil qu'à titre exceptionnel. Quant au pouvoir du roi de sanctionner et de promulguer les lois, il s'est avéré un moyen d'influence peu maniable : le souverain n'a jamais tenté de le brandir pour opposer son veto à une loi, même quand de vastes pans de l'opinion publique se tournaient vers lui pour faire obstruction à une initiative gouvernementale. Mais la menace d'un refus de sanction, maniée par les premiers souverains avec parcimonie, quand l'enjeu était d'importance et touchait au cœur de l'État, a pu servir d'avertissement et encourager un gouvernement à la prudence. Un seul souverain, Léopold II, s'est essayé au chantage en menaçant de refuser sa sanction si on ne lui octroyait pas l'instauration du référendum, mais le coup de force s'est soldé par un échec, confirmant le caractère formel de ce pouvoir. Au fil du temps, les gouvernements ont su priver définitivement le roi de cet instrument en rendant publics leurs projets de loi, en sorte que le roi ne pût s'y opposer sans se découvrir, pratique contre laquelle plusieurs monarques se sont d'ailleurs, en vain, insurgés.

La véritable puissance royale se déploie hors de ces institutions formelles : depuis les origines, le roi exerce en effet une magistrature d'influence, auprès de la classe politique dont les grandes figures sont régulièrement invitées au palais pour rendre compte de leurs positions, ou auprès de l'opinion publique à laquelle sont adressés les messages et discours royaux qui, bien que couverts par le contreseing, émanaient souvent, sous les premiers règnes, de réelles initiatives du palais. En période d'incertitude politique, le roi a pu user de cette fonction arbitrale pour faire prévaloir des solutions auxquelles

une classe politique unie et déterminée ne se serait sans doute pas rangée. Enfin, parfois tenté de jouer l'opinion publique contre la représentation élue, Léopold I^{er} n'a pas hésité à financer un journal, pratique que ses successeurs abandonneront, sauf à octroyer à l'occasion un soutien ponctuel à de « bons journaux ».

Sur le plan extérieur, les monarques ont d'emblée acquis une autonomie plus grande. Quand, ayant appris les projets d'invasion hollandaise aux premiers jours de son règne, Léopold I^{er} prend personnellement des initiatives diplomatiques pour s'assurer du soutien de la Grande-Bretagne et de la France, et quand, le lendemain, il prend tout aussi personnellement le commandement de l'armée, il agit sans contreseing ministériel et outrepassé manifestement ses pouvoirs constitutionnels ; « il retrouve sa nature la plus profonde, qui est celle d'un prince d'Ancien régime »¹. Ces pouvoirs personnels, il continuera de les assumer quand les cieux diplomatiques européens se seront rassérénés, n'interrompant jamais sa correspondance avec des diplomates belges et étrangers, ni ses contacts avec les grands souverains. Son successeur se lancera dans l'aventure coloniale à titre tout aussi personnel, sans que les gouvernements successifs soient jamais en mesure d'interférer sérieusement dans ses projets. Les deux monarques qui auront à connaître les guerres mondiales assumeront personnellement le commandement de l'armée. C'est là un accroc au prescrit constitutionnel que la coutume a consacré et qui ne se limite pas aux circonstances de guerre : en temps de paix, les souverains accorderont toujours à la chose militaire une importance particulière, qui se manifeste dans leurs discours autant que dans les relations privilégiées qu'ils entretiennent avec les ministres de la Défense.

Le pouvoir réel du premier roi est loin d'être négligeable : outre qu'il traite des affaires étrangères et militaires comme d'un domaine réservé, il tient en bride un cabinet qui lui doit sa nomination, qu'il a lié par un pacte gouvernemental et dont il préside les réunions ; au quotidien, le roi entretient d'étroites relations avec bon nombre de politiques, des échevins de la ville de Bruxelles auxquels il fait part de manière insistante de ses

1. *Ibid.*, pp. 90-91.

convictions urbanistiques, jusqu'aux ministres et parlementaires influents qui osent rarement s'éloigner des lignes qu'il a tracées. Au point que l'on a pu écrire qu'il « faut donc d'avantage mettre l'accent, pour apprécier le mode de gouvernement de l'époque, sur ses aspects monarchiques que sur ses aspects parlementaires »¹.

Le gouvernement des notables

C'est la configuration générale de la vie politique nationale qui a permis au premier roi d'affirmer ses pouvoirs de manière si ferme, et c'est elle qui contraindra ses successeurs à modérer leurs ambitions. La faiblesse politique de la représentation parlementaire tient d'abord à l'exigüité de sa base sociale : le Congrès national de 1831 est élu par 46 099 électeurs, désignés par les conditions censitaires (38 429) ou capacitaires (7 670). La modification de la loi électorale opérée la même année supprime les électeurs capacitaires et réduit le corps électoral à quelque 23 000 citoyens. En 1848, pour répondre aux vents chauds que fait souffler sur l'Europe le printemps des peuples, le cens est uniformisé et abaissé, mais seuls 79 296 citoyens se voient octroyer le droit de vote, sur une population d'environ quatre millions d'âmes. Ils ne seront encore que 136 775 en 1893, à la veille d'une nouvelle modification de la loi électorale². Paradoxe, il n'existe pas de seuil d'éligibilité à la Chambre, ce qui permet en théorie à tout Belge de s'y faire élire. En pratique, les membres de la chambre appartiennent aux mêmes classes sociales que ceux qui les élisent : la haute bourgeoisie industrielle, commerciale et financière, le barreau, la haute fonction publique. Les élites survivantes de l'Ancien régime ne sont pas oubliées, le Sénat ayant été conçu pour assurer leur représentation. Les éligibles doivent y atteindre un

1. Els Witte, Jan Craeybeckx, *La Belgique politique de 1830 à nos jours, Les tensions d'une démocratie bourgeoise*, Bruxelles, Labor, 1987, p. 36.

2. Ces chiffres sont tirés de Herman Van Impe, *Le régime parlementaire en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1966, pp. 24-31.

cens si élevé qu'ils ne sont que 668 en 1840 et 826 en 1870, soit à peine quinze fois plus que le nombre de sièges. Tous les élus ou presque appartiennent à la classe des propriétaires fonciers, et jusqu'à la fin du siècle plus de la moitié d'entre eux sont des aristocrates¹. La représentation nationale incarne le compromis historique de la modernité politique, passé entre l'ancienne aristocratie terrienne et la nouvelle élite des capitaines d'industrie, représentant ensemble un centième de la population.

La cohésion de la classe dirigeante n'est pas seulement sociale, elle est aussi idéologique. On se chamaille, et parfois se déchire, entre libéraux et catholiques sur le statut de l'Église ou la mission de l'instruction, mais on s'entend sur la nature du régime, comme sur la politique économique et la politique étrangère d'indépendance nationale. Le besoin ne se fait pas sentir, dans ces conditions, de rassembler les parlementaires de même sensibilité, et cette absence de structuration des élus est la deuxième cause de leur faiblesse face au roi. Les premiers cabinets, composés de cinq ministres², reflètent la majorité parlementaire mais ne la dupliquent pas : souvent de composition mixte, ils sont soutenus à l'assemblée par les catholiques aussi bien que les libéraux. Dans la seconde moitié du siècle, on verra s'ébaucher une logique d'alternance entre cabinets de droite (catholiques) et de gauche (libéraux), mais les parlementaires, très peu dépendants encore de partis qui n'ont l'allure à cette époque que de clubs peu disciplinés, continuent

1. 63% d'aristocrates en 1848 ; 59% en 1863 ; 51% en 1892. Voir Jean Stengers, « Les caractères généraux de l'évolution du Sénat depuis 1831 », in *La réforme du Sénat*, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 11-43.

2. Les cabinets du XIX^e siècle ne comportent que des départements correspondant aux fonctions régaliennes de l'État minimal : la Guerre, les Affaires étrangères, la Justice, l'Intérieur et les Finances, auquel s'ajoute en 1837 un ministère des Travaux publics. Un ministère de l'Instruction publique sera créé en 1879 par les libéraux et remplacé en 1884 par un ministère de l'Agriculture demandé par les catholiques. Ce n'est qu'après la première guerre mondiale que se développeront de nouveaux départements, à la demande des socialistes surtout. Après la seconde guerre, les gouvernements compteront en général une vingtaine de ministres et quelques secrétaires d'États, culminant jusqu'à 27 ministres et 9 secrétaires d'État en 1980.

de voter en leur âme et conscience sur les projets de loi déposés par les gouvernements¹. Car d'emblée cette assemblée de notables adopte un profil bas : la maigre législation d'un État qui se veut réduit aux fonctions régaliennes émane, dès les origines, du cabinet. Les parlementaires font très peu usage de leur pouvoir d'initiative et à peine plus de leur faculté d'amendement. Ils assument leur statut d'organe délibératif : dans l'enceinte de ce « parlement de l'éloquence »² les notables élus par leurs pairs débattent civilement des projets que le cabinet et le roi ont conçu de concert, avec l'ambition que de cette confrontation publique, et du concours des organes législatif et exécutif, émerge une volonté que l'on puisse dire générale. Le bicaméralisme posé par la constitution est alors nettement asymétrique : bien qu'en principe seules quelques lois doivent être examinées en priorité par la Chambre, le gouvernement y dépose en primeur tous ses projets. Le Sénat n'a que très rarement tenté d'affirmer sa puissance : quand il s'est opposé au gouvernement, celui-ci a su le faire rentrer dans le rang en agitant la menace d'une dissolution de la seule Chambre haute.

Ne pouvant s'appuyer sur la rue, qu'elle ignore et qui l'ignore, incapable de faire taire en son sein les volontés individuelles, les particularismes confessionnels et locaux, indisciplinée et arrogante, la représentation nationale pèse peu face à un monarque qui peut exciper d'une légitimité traditionnelle rarement contestée et jouit de l'avantage stratégique de la détermination face aux atermoiements des notables. Le parlementarisme ne s'inscrit que lentement dans les mœurs politiques, confirmant la tendance qui veut que « plus le passage au régime parlementaire s'opère tôt (...), plus le détour par le

1. La première législation sociale des décennies 1870-1880, qui fera l'objet des premiers grands conflits idéologiques au moment de la structuration du mouvement ouvrier, ne sera pas adoptée majorité contre opposition mais par des majorités de composition variable.

2. Selon l'expression de Nicolas Rousselier, forgée pour la France mais qui s'applique à l'ensemble de l'Europe parlementaire de l'époque, *Le Parlement de l'éloquence*, Paris, Presses de Science-Po, 1996.

dualisme s'avère nécessaire »¹. Bientôt les élus s'organiseront en partis, lesquels forceront leur membre à une discipline de vote sur laquelle le cabinet pourra s'appuyer. En 1870, un gouvernement qui a perdu la confiance du roi doit encore s'incliner et présenter sa démission ; en 1884, quand le roi exige la démission de deux ministres contre la volonté de l'assemblée, le cabinet en démissionnant dans son ensemble « inflige au roi une leçon de parlementarisme »². Entre les deux dates, les groupes politiques ont gagné en cohérence, et commencent à être suffisamment coordonnés pour peser contre le bon vouloir du souverain, jetant les bases de la logique parlementaire³.

*La grande transformation :
l'avènement de la démocratie de masse*

Le renversement du régime, qui s'opère graduellement entre 1880 et 1920, procède de deux changements politiques concomitants : le renforcement des partis politiques et l'instauration par étapes du suffrage universel. La question sociale, peu impérieuse encore dans les années 1860-1870 quand les notables catholiques et libéraux tentent de lui couper l'herbe sous le pied en opérant quelques concessions législatives, devient cruciale dans les années 1880. Le mouvement ouvrier commence alors à se structurer : l'aristocratie ouvrière et les franges les plus progressistes de la petite bourgeoisie se rencontrent autour de quelques revendications communes – des réformes fiscales, l'atténuation des misères sociales et l'extension de l'instruction et du suffrage⁴. D'emblée, les origines bâtardes du parti ouvrier lui donnent une inflexion

1. Constance Grewe, Hélène Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 369.

2. Voir Herman Van Impe, *op. cit.*, pp. 28-29.

3. Voir Els Witte, « De evolutie van de rol der partijen in het Belgische parlementaire regeringssysteem », *Res Publica*, 1980, vol. XXII, n° 1-2, pp. 4-33.

4. Maxime Steinberg, « La fondation du parti ouvrier belge et le ralliement de la classe ouvrière à l'action politique 1882-1886 », *International Review of Social History*, 1963, vol. III, pp. 198-215.

réformiste et légaliste : il fera de la conquête du suffrage universel son fer de lance, le marchepied d'une transformation progressive, par la voie parlementaire, de la société capitaliste¹. Il pourra compter, en l'absence de force parlementaire qui lui permette de porter la modification de la constitution que suppose la fin du régime censitaire, sur la bonne volonté de quelques élus libéraux et catholiques, et sur la peur des autres, terrifiés par les grèves générales qui exigent le suffrage universel et que le mouvement ouvrier accompagne. La peur sans doute n'était pas assez forte, ou les survivances idéologiques encore trop fermes. La révision de la constitution de 1893 tempère le suffrage universel masculin par le vote plural : certaines conditions censitaires et capacitaires subsistent qui donnent aux électeurs les plus instruits et les plus fortunés des voix supplémentaires. Le corps électoral est néanmoins décuplé, passant de 136 775 à 1 370 687 électeurs, se partageant 2 111 127 voix².

La première conséquence en est un bouleversement de la représentation nationale : si les catholiques conservent aux élections de 1894 la majorité en voix (51,12%) et en sièges (103 sur 152), les libéraux sont laminés (27,95% ; 12 sièges) et l'on assiste à l'émergence d'un fort pôle socialiste (13,2% ; 21 sièges). La cause en est, outre naturellement l'irruption d'un large électorat populaire en grande partie gagné à la cause socialiste, la persistance d'un mode de scrutin majoritaire qui défavorise le vote libéral géographiquement dispersé. Très rapidement, la classe politique prend conscience des risques que cette distorsion fait courir au pays : à terme, le parti libéral pourrait disparaître de la scène parlementaire, au profit d'une bipolarisation gauche-droite et d'une alternance de législatures dont on craint le caractère brutal. D'autant que l'électorat catholique est massivement concentré en Flandre, tandis que la

1. Marcel Liebman, *Les socialistes belges 1885-1914, La révolte et l'organisation*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1979.

2. Chiffres cités par Xavier Mabille, *Histoire politique de la Belgique, Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 3^e édition, 1997, pp. 193 sqq. L'auteur décrit aussi dans le détail les conditions censitaires et capacitaires persistantes et la répartition des voix supplémentaires qu'elle induit.

Wallonie est largement anticléricale (socialiste et libérale) : c'est l'unité du pays, pense-t-on alors, qui est menacée par la bipolarisation autour du clivage confessionnel¹. En 1899, le scrutin majoritaire est supprimé au profit de la représentation proportionnelle et dès les élections de l'année suivante le paysage parlementaire se rééquilibre : les catholiques n'ont « plus que » 86 sièges, contre 33 pour les libéraux et 32 pour les socialistes². Le suffrage universel masculin pur et simple ne sera acquis qu'en 1918, et il faudra attendre 1948 pour qu'il soit étendu aux femmes. Ces réformes successives continueront d'affecter l'équilibre des forces entre les trois grands partis, mais au-delà de ces nuances c'est l'effet général du suffrage universel et de la représentation proportionnelle qu'il s'agit de souligner. Dès lors que le corps électoral ne se réduit plus à quelques poignées de grands bourgeois, les élections deviennent des affaires sérieuses, qui demandent une préparation minutieuse. Les partis vont trouver dans cette exigence un vif incitant à s'organiser : il s'agit désormais de sélectionner des candidats, de les soutenir dans leurs campagnes, d'établir des stratégies nationales, ce qui appelle le développement d'un appareil de parti et la naissance d'une bureaucratie partisane. La représentation proportionnelle joue aussi en faveur des partis : quand aucun parti n'est plus, à quelques rares exceptions près, en mesure d'établir seul un gouvernement qui puisse s'appuyer sur une majorité parlementaire, le recours aux coalitions est inévitable. Les partis devront négocier ces alliances pour donner naissance à une équipe et s'assurer, tout au long de son existence, de sa cohésion. Ce qui suppose que les élus soient disciplinés, et que leurs voix ne fassent pas défaut pour soutenir un gouvernement dont leur parti est une

1. Les 21 élus socialistes de 1894, de même que les 12 élus libéraux le furent dans les provinces et arrondissements wallons, tandis que 71 des 103 élus catholiques provenaient des provinces et arrondissements flamands. Voir M. Moyne, *Résultats des élections belges entre 1847 et 1914*, Bruxelles, Institut belge de science politique, 1970, pp. 128-129.

2. Pour des résultats en voix très proches des précédents : catholiques 48,48% ; libéraux 24,32% ; socialistes 22,48%. Socialistes et libéraux se partagent les voix et sièges du cartel libéral-socialiste qui s'était présenté par endroits en 1894 (5,22% ; 15 sièges).

composante. Le suffrage universel et la représentation proportionnelle conjuguent leurs effets pour consolider les organisations partisans : les élus, qui doivent de plus en plus leur mandat au parti dont ils portent les couleurs, sont contraints d'en suivre la ligne s'ils veulent être réélus. Le mécanisme a fort bien fonctionné en Belgique, seuls sept candidats ayant pu se faire élire à la Chambre contrairement à l'ordre de présentation entre 1919 et 1939 et 21 entre 1939 et 1987 ; au Sénat, un seul candidat a réussi cet exploit entre 1919 et 1987¹. Les électeurs sont les principaux responsables de cet état de fait, puisque c'est eux qui choisissent de ne pas voter pour des candidats sans parti et qui, jusqu'à une époque récente, votaient très majoritairement en case de tête – c'est-à-dire pour une liste plutôt que pour une personnalité.

Ces modifications structurelles vont produire, en Belgique comme dans toute l'Europe libérale, le vaste rééquilibrage des forces politiques qui caractérise le parlementarisme contemporain : le roi perdra sa puissance face à des gouvernements jouissant d'une vaste légitimité sociale, d'autant qu'à la fin du XIX^e siècle Léopold II a été associé dans les classes populaires à l'ancienne classe dirigeante et que la bourgeoisie lui reproche ses mœurs dissolues ; le gouvernement lui-même perdra son autonomie au profit des partis, qui deviennent les moteurs de la démocratie parlementaire.

2. TENDANCES LOURDES ET PARTICULARITÉS NATIONALES DANS L'ÉVOLUTION DU PARLEMENTARISME BELGE

Depuis longtemps les constitutionnalistes observent que la dualité du pouvoir exécutif (chef de l'État/gouvernement) tend à devenir formelle et que presque tous les régimes parlementaires s'alignent en fait sur le modèle moniste : quand

1. Chiffres cités par Jean Stengers, « Les caractères généraux de l'évolution du Sénat depuis 1831 », *art. cit.*, p. 42.

même subsiste un chef de l'État, il perd toute autonomie à l'égard du gouvernement, lequel s'impose en pratique comme le centre de la décision politique¹. Dans le même mouvement, le parlement, dont les membres suivent fidèlement les consignes de vote de leurs partis, se transforme en chambre d'entérinement des décisions gouvernementales. La Belgique a suivi ces évolutions générales. Même si, comme on le verra plus loin, les particularités de sa société politique, traversée par des clivages croisés (catholique/laïc ; flamand/francophone ; capitalistes/travailleurs) ont aussi conduit, plus récemment, à une fragmentation et une complexification croissantes de ses institutions politiques qui donnent à son parlementarisme une configuration singulière.

Les tendances lourdes

Le déclin du chef de l'État

Le pouvoir que Léopold I^{er} avait acquis sur la scène nationale n'a pu être maintenu par ses successeurs. Pour des raisons de personnalité en partie, mais aussi et surtout parce que les gouvernements qui s'appuyaient sur une majorité parlementaire elle-même issue du suffrage universel pouvaient plus aisément s'opposer au bon vouloir du roi. La publicisation de la vie politique qui accompagne inévitablement sa démocratisation a fait perdre sa prééminence aux colloques singuliers que le premier roi entretenait avec une classe politique réduite. Ses successeurs savaient qu'en cas de conflit les cabinets les feraient arbitrer par l'opinion publique et qu'en dernière instance leurs coups de force se solderaient par un échec. Ainsi la majorité parlementaire a-t-elle refusé au roi dès les années 1880 la faculté de nommer un cabinet qui ne refléterait pas sa

1. À l'exception bien entendu des régimes présidentiels, que l'on oppose au modèle parlementaire pour souligner précisément cette persistance du rôle majeur du chef de l'État issu des urnes. Voir Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 1990.

composition ; les gouvernements ne se sont plus laissé imposer de pactes ni n'ont accepté que le souverain préside leurs Conseils ordinaires. Ni leur naissance ni leur vie quotidienne ne dépendaient plus, dès la fin du XIX^e siècle, de la volonté royale. Les ministres les plus audacieux ont même appris à manipuler le roi pour faire appuyer par une opinion publique encore généralement royaliste leurs projets délicats : Émile Vandervelde, dirigeant du parti ouvrier, annonça en 1918, pour réprimer les oppositions conservatrices, que le roi allait accorder le suffrage universel, alors que cette affirmation était contraire au prescrit constitutionnel¹.

L'avènement d'un parlementarisme strictement moniste est définitivement consacré par la loi de 1945 qui, pour installer le régent, confie aux Chambres la faculté de constater la fin de l'impossibilité de régner : cette loi est exemplaire en ce qu'elle illustre « cette prééminence du Parlement sur les autres pouvoirs : quant à son objet, elle subordonnait l'exercice des pouvoirs royaux à la décision des Chambres ; quant à son principe, elle signifiait qu'au pouvoir législatif était lié celui d'interpréter souverainement la Constitution (...). Au surplus, contrairement au « prescrit » constitutionnel qui fait des organes exécutifs une branche à part entière du pouvoir législatif (...), celui-ci se voyait désormais assimilé au seul Parlement »². Depuis lors, les pouvoirs constitutionnels du roi se sont constamment amenuisés, le gouvernement les assumant directement, même si formellement il agit encore au nom du roi. Ainsi le pouvoir de révoquer les ministres est-il devenu en fait la prérogative du premier ministre : dans l'entre-deux-guerres on avait déjà vu à plusieurs reprises un chef de gouvernement réclamer son portefeuille à l'un de ses ministres ; en 1960, le premier ministre refuse purement et simplement de se retirer alors que le roi l'en prie instamment. Il en va de même en ce qui concerne le pouvoir

1. « Tout d'abord parce que l'abolition du suffrage plural ne pouvait être réalisée par le législateur ordinaire, mais devait se faire selon les formes prescrites pour la révision constitutionnelle, et, ensuite, parce qu'il n'appartenait pas au Roi de prendre une décision en la matière ». Herman Van Impe, *op. cit.*, p. 34.

2. Philippe Lauvaux, « L'évolution du régime parlementaire depuis 1944 », *Pouvoirs*, 1990, n° 54, pp. 27-28.

du roi de dissoudre les chambres : en 1939, Léopold III parvient encore à l'imposer à ses ministres réticents, mais aucun de ses successeurs ne réitérera cet exploit¹. À la fin des années soixante-dix, un ancien chef de cabinet du roi écrivait que lorsque la volonté de dissoudre les chambres émane du gouvernement, « on voit mal le Roi refuser de signer l'arrêté de dissolution »². Le pouvoir de sanction des lois est lui aussi devenu strictement formel. Le refus du roi Baudouin de sanctionner en 1990 la loi sur l'interruption de grossesse avait contraint à des contorsions constitutionnelles – le gouvernement avait dû constater l'impossibilité de régner du roi pour sanctionner lui-même la loi, avant de constater la fin de l'impossibilité de régner – qui avaient été justifiées par le gouvernement en ces termes : cette solution permettait « le bon fonctionnement des institutions, ce qui implique qu'un projet de loi adopté par les deux Chambres soit sanctionné, promulgué et entre en vigueur »³. On ne pouvait mieux dire le caractère automatique de la sanction.

Est-ce à dire que le roi des Belges est réduit, comme ses homologues suédois ou britannique, à une stricte fonction protocolaire. Pas exactement. Il conserve, en période de crises gouvernementales, une influence notable, dérivée notamment de son pouvoir de nomination des ministres. Quand les partis sont dans l'incapacité de faire subsister un gouvernement pour cause de mésentente dans la coalition gouvernementale, c'est au roi qu'il revient d'accepter sa démission ; et c'est lui qui devra nommer son successeur. Dans ces circonstances, courantes dans la Belgique de l'entre-deux-guerres et des années soixante-dix et quatre-vingt, il peut prendre un certain nombre d'initiatives, refuser ou différer une démission, nommer un formateur, voire un informateur, consulter les dirigeants... Certes il reste contraint de tenir compte des règles de l'arithmétique parlementaire qui limitent ses marges de

1. Voir Jean Stengers, *op. cit.*, pp. 39-89.

2. André Molitor, *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1979, p. 43.

3. Cité par Jean Stengers, « Évolution historique de la royauté en Belgique... », *art. cit.*, p. 102.

manœuvre, mais il peut néanmoins exercer une fonction de médiation non négligeable¹. Ses pouvoirs constitutionnels en matière réglementaire lui confèrent d'ailleurs une autre fonction en période de crise : quand les chambres sont dissoutes mais que le gouvernement reste en fonction jusqu'à la mise en place de son successeur, ou quand il est démissionnaire et expédie les affaires courantes, le roi peut exercer une attention prudente sur les arrêtés que lui soumet le gouvernement, et refuser éventuellement de signer ceux qu'il estime être trop importants pour être pris en pareilles circonstances. Il exerce alors un pouvoir de contrôle sur l'action gouvernementale qui pallie l'impuissance temporaire du parlement². Enfin, d'une manière plus générale, le roi exerce encore, auprès de la classe politique et de l'opinion publique, une magistrature d'influence : s'entretenant régulièrement avec des dirigeants politiques ou syndicaux, et s'adressant occasionnellement aux citoyens, il peut attirer l'attention sur des questions qui lui tiennent à cœur et que la vie politique tend à occulter, exerçant une fonction que l'on a qualifiée de « médiatrice »³.

On verra toutefois que ces derniers pouvoirs du roi tendent eux aussi, sous l'effet conjoint de la rationalisation du parlementarisme et de la fédéralisation, à s'effacer.

La gouvernementalisation du pouvoir

La vaste panoplie de pouvoirs que la constitution octroie au roi s'est déplacée vers ses ministres, qui les exercent en son nom mais en complète indépendance. Formellement, le régime politique belge est intensément parlementaire : les Chambres « cumulent en leur sein le pouvoir législatif, la mainmise sur le pouvoir exécutif, la fonction constituante et la tutelle des pouvoirs régionaux et locaux ; seul le pouvoir judiciaire a réussi à conserver son indépendance (...) parce qu'il a toujours reconnu la toute-puissance de la loi, c'est-à-dire la suprématie du

1. Voir Francis Delpérée, Baudoin Dupret, *art. cit.*

2. Voir André Molitor, *op. cit.*, pp. 78-81.

3. Francis Delpérée, Baudoin Dupret, *art. cit.*, pp. 21-24.

législateur »¹. Mais les Chambres n'ont pas eu la faculté d'exercer elles-mêmes ces pouvoirs, ce qui aurait pu conduire au régime d'assemblée, parce que les partis, qui ont fait leur force en les structurant, ont aussi fait leur faiblesse en les instrumentalisant. Les dirigeants politiques ont vite compris que le mode de fonctionnement parlementaire, avec ce qu'il suppose de patience, de délibération, de conflits, était incompatible avec les exigences d'une politique moderne aux ramifications de plus en plus vastes, et partant de plus en plus complexe et technique. La forme gouvernementale, de taille réduite, disposant d'un vaste appareil bureaucratique et recourant à des méthodes de décision moins formelles et soustraites à l'attention du public, convient mieux à la structure des États développés du XX^e siècle. C'est particulièrement vrai dans un État dont la société politique est complexe : une élite politique de dimension restreinte, choisie dans le sérail parlementaire pour sa fiabilité et son attachement au régime, peut plus aisément tempérer les clivages politiques qu'une vaste assemblée publique². Au surplus, en système proportionnel tout gouvernement est une coalition de plusieurs partis. Ce qui confère à leurs directions un rôle considérable : c'est à elles, et aux présidents de partis en particulier, qu'il revient de mener les longues négociations programmatiques qui précèdent la formation des coalitions, puis, au cours de la vie quotidienne du gouvernement de s'assurer de la loyauté de leurs députés et sénateurs à son égard. Plus les majorités gouvernementales sont fragiles, et plus la mise à l'écart des Chambres devant lesquelles elles sont formellement responsables s'impose.

Les gouvernements belges ont accaparé la fonction normative, qu'ils avaient d'ailleurs partagée plutôt avec le roi qu'avec les Chambres à l'origine. La quasi-totalité des lois émane de projets

1. Herman Van Impe, *op. cit.*, p. 247.

2. C'est notamment la thèse de Arend Lijphart, qui affirme que les sociétés culturellement hétérogènes ne peuvent être stables si elles se gouvernent selon la méthode majoritaire d'alternance parce que cela fait courir en permanence le risque d'un coup de force d'une communauté par rapport aux autres qui mettrait en péril l'unité de l'État. Voir Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press, 1977.

gouvernementaux¹. Les Chambres déposent de nombreuses initiatives, mais elles émanent pour la plupart de l'opposition qui les utilise autant à des fins publicitaires que dans le réel espoir de les voir adoptées – car s'il y a trois fois plus de propositions que de projets de lois au cours de certaines législatures, près de 80% des lois adoptées procèdent de projets². La mainmise gouvernementale sur la fonction législative s'étend d'ailleurs au pouvoir d'amendement : il est fréquemment arrivé qu'un gouvernement prévienne les Chambres – visant en fait sa majorité – qu'il ne tolérerait aucun amendement, signifiant qu'il interpréterait une modification de son projet comme une motion de défiance qui entraînerait sa démission. Seule l'opposition a fait usage de cet instrument, sans grand effet, puisque la discipline de vote a toujours remarquablement bien fonctionné³.

L'illustration la plus éloquente de ce monopole gouvernemental sur l'action normative⁴ réside dans le recours, particulièrement fréquent en Belgique, à la technique des pouvoirs spéciaux. Il s'agit, pour les partis composant le gouvernement, d'obtenir de leur majorité parlementaire une délégation de l'exercice de la fonction législative⁵. Cette

1. Voir Raoul Marc Jennar, « Le Parlement : une institution en crise », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1983, n° 1013-1014.

2. 76% selon une étude, et 67% en ce qui concerne les amendements. Le gouvernement parvient ainsi à faire aboutir 90% de ses projets et le Parlement à peine 10%. Voir E. Clijsters, W. Van Schoor & V. Meeusen, « De effectiviteit van wetsvoorstellen en amendementen als parlementair wetgevend initiatief », *Res Publica*, 1980, vol. XXII, n° 1-2, pp. 189-212

3. E. Langerwerf, « Het stemgedrag in het parlement, Onderzoek in de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor de periode 1954-1965 », *Res Publica*, 1980, vol. XXII, n° 1-2, pp. 177-188.

4. Au sens large, puisque c'est aussi des partis qui composent le gouvernement qu'émanent les projets de modification de la constitution - avec cette nuance que la majorité requise les contraint à obtenir le soutien de partis ne prenant pas part au gouvernement - et que c'est encore lui qui exerce le pouvoir réglementaire.

5. Le gouvernement n'est pas habilité à édicter des lois, mais à faire des règlements, en l'absence donc de contrôle parlementaire, qui ont force de loi. Ces arrêtés de pouvoirs spéciaux restent néanmoins soumis au contrôle de constitutionnalité que les cours et tribunaux peuvent exercer sur les

délégation est en principe conditionnelle : elle doit être de durée limitée, circonscrite dans son objet et réservée aux périodes exceptionnelles. C'est ainsi qu'il en allait dans l'entre-deux-guerres, quand les lois de pouvoirs spéciaux étaient adoptées en période de crise monétaire (1926), économique et financière (1932, 1933, 1934, 1935) ou budgétaire (1937)¹. Après-guerre, cette pratique s'est tellement étendue et généralisée qu'elle en a perdu son caractère exceptionnel. On y a recouru à de multiples reprises au cours des années soixante dans des domaines très vastes ; dans les années soixante-dix, les gouvernements ont fait adopter par leurs majorités parlementaires des lois-cadres ou lois-programmes qui leur conféraient un très vaste pouvoir réglementaire et qui furent qualifiées, en raison de leur étendue, de « lois mammoth ». La fréquence du recours aux pouvoirs spéciaux dans les années quatre-vingt est devenue telle que le président de la Chambre, appartenant pourtant à la majorité gouvernementale, affirmait alors : « On ne peut plus parler de pouvoirs exceptionnels quand on y recourt pour la troisième fois en quatre ans »². Le Conseil d'État s'étonnait pour sa part que des pouvoirs spéciaux soient conférés pour une durée supérieure à un an. Une très grande partie de la politique socio-économique des gouvernements de l'époque fut néanmoins adoptée sous forme d'arrêtés. Les années quatre-vingt-dix n'ont pas rompu avec ces pratiques, bien que le parti socialiste qui les avait pourfendues quand il était dans l'opposition soit entré dans le gouvernement. La coalition de centre-gauche a encore fait adopter par sa majorité en 1996 trois projets de lois-cadres portant sur l'emploi et la compétitivité, les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire et la modernisation de la sécurité sociale, soit la quasi-intégralité de son programme. Dire de ces pratiques qu'elles mettent le

règlements en vertu de la constitution (article 107) et qu'ils ne peuvent exercer à l'égard des lois.

1. En période de guerre, on a recouru aux pouvoirs extraordinaires, qui permettent à la seule branche du législatif capable d'agir (le roi en droit, le gouvernement en fait) de prendre des arrêtés-lois.

2. Jean Defraigne, cité par Francis Delpérée, *Droit constitutionnel, op. cit.*, n° 493, p. 320.

Parlement en veilleuse c'est poser un jugement formel : en réalité la majorité obéit aux consignes des partis gouvernementaux et c'est la seule opposition qui est mise hors jeu contre son gré, ce qui explique les guerres d'amendements auxquelles elle se livre à l'occasion de la discussion de ces lois. Quant à la confirmation législative des arrêtés pris en vertu de ces lois de pouvoirs spéciaux, elle est loin de restituer au parlement ses droits souverains : c'est à nouveau la majorité, celle qui a octroyé l'habilitation, qui confirme ses résultats, l'opposition n'ayant que le pouvoir de protester¹.

La construction européenne a constitué un dernier instrument de poids du renforcement du gouvernement au sein du régime belge. Ce n'est qu'en apparence que celui-ci se prive d'autonomie en s'engageant dans l'Union économique et monétaire, qui détermine la quasi-totalité de sa politique socio-économique et budgétaire, et partant toutes les politiques redistributives qui en dépendent ; car les décisions majeures de l'intégration européenne sont préparées par les diplomates et hauts fonctionnaires qui travaillent en étroite coordination avec le gouvernement qui les adoptera. Ce qui revient encore à réduire le parlement au rôle de chambre d'entérinement, celui-ci n'ayant fait qu'un très faible usage des moyens que les traités européens lui reconnaissent.

Si la prééminence gouvernementale est indéniable dans l'équilibre des pouvoirs, le véritable lieu de la décision politique est le cabinet ministériel. De plus en plus développé, comptant souvent plusieurs dizaines de collaborateurs en dépit de la limitation de son étendue par un arrêté royal, il tend à accaparer des fonctions qui en principe ne lui reviennent pas : loin de se contenter d'assister le ministre, en assurant son secrétariat et en le représentant à l'extérieur, il tend à monopoliser la fonction normative². Il consulte les intérêts socio-économiques, les associant parfois directement à la rédaction

1. De surcroît, cette confirmation législative transforme les arrêtés en lois et prive les cours et tribunaux du pouvoir de contrôle de la constitutionnalité qu'ils peuvent exercer sur les textes réglementaires.

2. Voir Daniel Norremberg, « Cabinets ministériels en France et en Belgique », *Res Publica*, 1972, vol. XIV, n° 3, pp. 465-474.

d'un texte, prépare les projets de loi, en négocie le contenu avec les cabinets des autres départements et les coule dans leur forme définitive, en recourant autant pour ces tâches légistiques à des cabinets d'avocats qu'aux services de l'administration. Celle-ci, peu puissante en raison d'une vieille tradition de déconsidération de la fonction publique, se voit privée de ses tâches de préparation des décisions et réduite aux strictes fonctions d'exécution technique. Cabinets et administration sont d'ailleurs sous l'étroit contrôle des partis : il est rare qu'un ministre choisisse lui-même ses collaborateurs, y compris son chef de cabinet, qui sont généralement puisés dans le vivier des cadres de chaque parti. Il en va de même de l'administration, politisée jusqu'à l'absurde – puisque ce ne sont pas seulement les dirigeants qui sont choisis par les partis mais jusqu'aux moindres subordonnés¹. Organisation singulière qui confirme que les partis sont bel et bien les moteurs du parlementarisme belge.

Le parlement déclassé ?

Que reste-t-il aux Chambres quand leur majorité se met délibérément en état de subordination à l'égard du gouvernement ? Un pouvoir législatif subsidiaire disent ses défenseurs. Et il est vrai en effet qu'elles conservent un droit d'initiative, y compris dans les matières qui font l'objet de lois de pouvoirs spéciaux. Mais elles n'en font qu'un usage modéré : il est arrivé que des lois importantes, comme celle relative à la dépenalisation partielle de l'interruption de grossesse, émanent d'initiatives parlementaires et qu'elles soient votées par une majorité qui ne reflète pas celle du gouvernement – parce qu'en l'occurrence cette loi divisait les représentants selon des critères confessionnels et moraux, alors que la majorité

¹. Il existe une commission Dekens, du nom d'un ancien fonctionnaire des Finances, au sein de laquelle les partis s'échangent des postes à pourvoir selon de subtiles règles arithmétiques : une clé de répartition donne à chacun un certain nombre de points, tandis que chaque fonction est cotée - un juge de paix vaut quatre concierges, un directeur général d'administration vaut deux procureurs... Voir Groupe Coudenberg, *Quelle Belgique pour demain ?*, Paris-Gembloux, Duculot, 1987, pp. 64-66.

gouvernementale reposait sur des critères socio-économiques classiques. Mais cela reste l'exception. Il aura fallu, en 1998, rien moins que l'évasion de l'ennemi public numéro un, auteur présumé des meurtres de petites filles qui ont bouleversé la Belgique en 1996, pour que les partis de la majorité invitent des partis de l'opposition à préparer de concert les lois de réformes de la police et de la justice. Il est vrai aussi que certaines commissions parlementaires contribuent de manière décisive à la qualité du travail législatif, en délibérant consciencieusement des projets qui leur sont soumis, mais la condition, une fois de plus, que le gouvernement le tolère¹.

Le contrôle politique que les Chambres exercent sur le gouvernement est tout autant conditionné. La constitution ne prévoit pas de procédure explicite d'investiture parlementaire du gouvernement, mais la coutume veut que les gouvernements fassent devant les Chambres un discours de politique générale qui est suivi du vote d'un ordre du jour de confiance. De même le vote d'un ordre du jour de défiance suivant une interpellation parlementaire remplit la fonction d'une motion de censure. Dans les deux cas néanmoins, la discipline de vote joue à plein, en sorte qu'il n'est pratiquement jamais arrivé qu'un gouvernement ne soit pas investi ou soit renversé par le parlement. Quand des gouvernements ont démissionné avant terme, c'est parce que les partis qui les composaient avaient atteint un point de désaccord insurmontable, et non parce qu'ils avaient été sanctionnés par un parlement qui dépend lui aussi des partis. On a pu écrire dès lors que « le rôle des parlementaires, en l'espèce, ne diffère pas substantiellement de celui des « grands électeurs » américains chargés d'élire formellement le vainqueur des élections présidentielles »², le gouvernement étant en quelque sorte, dans ces conditions, élu au second degré. D'une manière générale, le rôle des groupes politiques au sein des assemblées est déterminant : toutes les nominations (présidence, commissions) en dépendent, de même que l'établissement de

1. Voir Marc-Antoine Pierson, « Le rôle des commissions dans le travail parlementaire », *Res Publica*, 1980, vol. XXII, n° 1-2, pp. 123-130.

2. Philippe Lauvaux, *art. cit.*, p. 29.

l'ordre du jour, la fixation des temps de parole, le dépôt des ordres du jour de confiance ou de méfiance...¹

Les chambres conservent-elles au moins, dans leur pratique quotidienne, une fonction de contrôle politique permanent de l'action gouvernementale ? C'est le rôle qui échoit, en principe, aux questions écrites et orales que les parlementaires sont en droit de poser aux ministres. Mais la règle qui les gouverne est la même que celle qui prévaut pour les autres instruments de contrôle : les élus de la majorité gouvernementale hésitent à en faire usage, en tout cas en l'absence d'aval de leur parti. L'opposition est seule à y recourir fréquemment. De manière générale se confirme le diagnostic posé depuis longtemps : à l'équilibre des organes législatif et exécutif prévu par la constitution s'est dans les faits substituée une séparation entre la majorité et l'opposition. Seuls les parlementaires qui ne sont pas contraints de soutenir le gouvernement déposent des propositions de lois, des ordres du jour motivés, posent des questions écrites et orales... dans l'espoir de donner une publicité à l'action gouvernementale et, le cas échéant, le contraindre de tenir compte d'une opinion publique qui, avertie par ces manœuvres, pourrait s'avérer réticente. Mais eux non plus n'agissent pas, loin s'en faut, en âme et conscience ; ces pratiques sont étroitement contrôlées par leurs propres partis qui, s'ils ne vont pas jusqu'à s'organiser en *shadow cabinets*, veillent tout de même à donner de l'opposition – des oppositions devrait-on dire, dans un système proportionnel qui force au gouvernement au centre - une image cohérente.

Depuis quelques décennies, le parlement s'est montré préoccupé par cette réduction de son rôle et sa tentation s'est faite de plus en plus forte d'affirmer sa prééminence constitutionnelle. Récemment, la chambre a paru tentée de redorer son blason en attaquant les autres pouvoirs. La Commission d'enquête sur les enlèvements d'enfants et la pédophilie, censée établir les responsabilités dans l'affaire Dutroux, en a donné une éclatante illustration. L'instrument de la commission d'enquête, prévu par la constitution et longtemps oublié, avait déjà retrouvé les faveurs des parlementaires depuis

1. Voir Herman Van Impe, *op. cit.*, pp. 96-120.

une dizaine d'années¹. Elle leur permettait d'attirer l'attention du public sur des sujets négligés par les gouvernements, de faire apparaître le parlement comme le scrutateur des nombreux problèmes que peut connaître un État moderne et de donner une grande publicité aux commissaires². La seule proposition de créer une commission, même quand elle n'est pas suivie d'effets, peut d'ailleurs valoir une certaine notoriété à son auteur, ce qui explique sans doute leur multiplication au cours des dernières années³. La commission d'enquête sur les enlèvements d'enfants et la pédophilie a révélé à la fois les potentialités et les risques de dérive inhérents à cette pratique : ses travaux, télévisés en direct à des heures parfois tardives, ont été suivis pendant des semaines en Belgique francophone par un téléspectateur sur huit, donnant au parlement une publicité qu'il n'avait plus connue depuis longtemps. Incidemment, la commission a aussi valu à son président, libéral flamand inconnu du grand public, de devenir en quelques semaines l'homme politique le plus plébiscité dans les sondages par les électeurs francophones. Ces travaux ont surtout permis de mettre au jour de nombreux « dysfonctionnements » dans les départements de la police et de la justice. Mais le rapport déposé a semé la confusion : il accusait directement certains hauts magistrats et exigeait des sanctions, provoquant la colère d'une magistrature

1. Il y a eu presque autant de propositions de création de commission d'enquête en six ans (40 entre 1986 et 1992) qu'auparavant en un siècle (68 entre 1880 et 1985). Et autant de commissions ayant effectivement fonctionné au cours de ces six années (5 entre 1985 et 1992) qu'au cours du siècle précédent (6 entre 1880 et 1985). Chiffres cités par Emile Toebosch, *Parlements et règlements*, Bruxelles, Kluwer, 1993, qui cite toutes les propositions, et toutes les commissions établies depuis 1831 jusque 1992.

2. Les commissions ont en effet porté sur des « sujets de société » tels que le drame du Heysel (mort accidentelle de nombreux supporters lors d'un match de football), le terrorisme et le grand banditisme, la traite des êtres humains, le développement des sectes...

3. Ont notamment été déposés des projets relatifs aux causes des pannes d'électricité, à la fraude fiscale, à l'égalité de traitement devant l'impôt, à la lutte contre la pauvreté, à l'affluence des demandeurs d'asile, à l'installation des décharges...

prompte à dénoncer la confusion des pouvoirs. Le même rapport exigeait aussi du gouvernement des réformes rapides de la police et de la justice, que les ministres respectifs ont, initialement, pris très au sérieux en raison de l'impact de la commission dans l'opinion publique, mais ils furent néanmoins accusés d'incurie par les membres de la commission et se sont rebellés à leur tour, dénonçant les tentations absolutistes du parlement¹. Dans l'ensemble, il en est résulté une cacophonie qui a perturbé l'image de l'équilibre traditionnel des pouvoirs sans le remettre en question, et dont l'ensemble de la classe politique porte le discrédit. Le parlement manifeste par ses mauvaises humeurs sa volonté d'affirmer sa prééminence sur les pouvoirs exécutif et judiciaire, et témoigne de la tentation très présente chez certains de ses membres d'utiliser les chambres comme tremplin de leur notoriété. Rien de tout cela n'a, jusqu'ici, renouvelé la mission du parlement, ni d'ailleurs accru la confiance du public.

Particularités nationales du parlementarisme belge

L'équilibre des pouvoirs qui s'est instauré dans le parlementarisme belge est, dans son ensemble, le reflet du modèle européen : un chef de l'État effacé, un gouvernement qui gouverne et un parlement qui s'efforce de rendre publique son action. Mais sur ce tronc commun se greffent des caractéristiques qui sont plus intimement liées aux structures de la culture politique belge. Elles dérivent de la complexité d'une société politique qui, au contraire de celles de France ou de Grande-Bretagne, n'a jamais été traversée par un clivage politique surdéterminant – consolidé dans ces deux cas par un mode de scrutin majoritaire. En Belgique, les grands clivages qui façonnent toutes les sociétés européennes ne se sont jamais alignés : il y a bien, comme partout ailleurs, un clivage gauche-droite tracé autour des convictions socio-économiques, et issu de la contestation du modèle capitaliste par le mouvement ouvrier. Mais il est recoupé par d'autres oppositions : autour de la question confessionnelle, qui fut déterminante au XIX^e siècle

1. Voir la contribution de Christine Matray et Paul Martens dans cet ouvrage.

quand les notables se rangeaient en libéraux et catholiques et qui tend depuis la dernière guerre à s'estomper sans jamais disparaître ; autour des identités linguistico-culturelles surtout, qui conduisent en Belgique à des conflits que l'on qualifie de « communautaires » entre Flamands et francophones. Cette dernière opposition, latente depuis la fondation de l'État, a crû sans discontinuer depuis lors et conduit récemment à la fédéralisation de l'État. Elle est si prégnante qu'elle n'a pas seulement affecté les structures étatiques mais toutes les institutions politiques, en ce compris les partis qui se sont scindés depuis la fin des années soixante en partis francophones et néerlandophones, la représentation proportionnelle permettant cet éparpillement. Le jeu politique n'a cessé, depuis lors, de se complexifier, puisque les coalitions gouvernementales comptent au minimum non plus deux mais quatre partis. D'autant que l'on a vu naître, et souvent disparaître rapidement, des partis dits « communautaires » — dont l'essentiel de l'identité programmatique réside dans la défense d'une communauté — qui ont érodé les bases électorales des grands partis. Cette phase de transformation fédérale de l'État belge a produit une profonde instabilité gouvernementale, qui a appelé à son tour une rationalisation du parlementarisme. Par ailleurs, l'autonomie qu'ont acquise régions et communautés a induit le développement d'États dans l'État, qui ont multiplié les modes de parlementarisme. Fédéralisation et rationalisation ont donné au parlementarisme belge contemporain une physionomie singulière.

L'instabilité gouvernementale

Dès l'entre-deux-guerres, les gouvernements de coalition ont connu une période de profonde instabilité. Sur fond de crise économique et financière, de contestation du parlementarisme, les partis composant les coalitions se sont déchirés : bien que le nombre de partis, et donc de coalitions possibles, ait été limité, leur faible cohésion interne, la rivalité en leur sein de courants

parfois diamétralement opposés, ont produit une confusion digne des démocraties caractérisées par un multipartisme fragmenté¹.

Après guerre, la nécessité d'opérer de multiples compromis pour faire représenter au sein du gouvernement toutes les sensibilités de la majorité parlementaire – dans un gouvernement de centre-gauche, par exemple, il faut au minimum des socialistes flamands et francophones, des sociaux chrétiens conservateurs et progressistes, flamands et francophones eux aussi – a contribué au développement de crises gouvernementales de plus en plus longues. Ce fut particulièrement visible au cours des années soixante-dix : la formation de gouvernements demandait alors de si subtils dosages, de si délicats échanges de revendications entre groupes socio-économiques et communautés linguistico-culturelles, qu'elle a parfois duré plusieurs mois ; ces fragiles équipes ont fréquemment achoppé sur des conflits mineurs, mais cruciaux pour l'une des composantes, jusqu'à faire tomber le gouvernement dans son ensemble et entraîner la formation d'une nouvelle coalition voire la dissolution des chambres. Il en est résulté l'image d'une Belgique instable, dont les institutions étaient fragilisées par les conflits permanents d'une partitocratie à l'italienne. La précarité gouvernementale occulte toutefois des formes sous-jacentes de stabilité qui expliquent que le pays ait été gouverné de manière relativement paisible au cours de cette période². D'abord on observe une grande continuité dans la composition des coalitions : le CVP (Christelijke volkspartij, social chrétien), fort de sa prééminence en Flandre, n'a été absent du gouvernement qu'entre 1945 et 1947 puis entre 1954 et 1958, et il a amené avec lui son équivalent francophone, le PSC (parti social chrétien). Ce double parti a constitué pendant la quasi-totalité de l'après-guerre le pilier de coalitions alternant du centre-gauche (avec le parti socialiste) au centre-

1. Carl-Henrik Höjer, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Uppsala, Almqvist & Wiksells, 1946.

2. Voir Wilfried Dewachter, « Instabilité gouvernementale et stabilité ministérielle en Belgique », *Pouvoirs*, 1990, n° 54, pp. 37-49.

droit (avec les libéraux)¹. Tous les partis non communautaires ont d'ailleurs respecté la règle de symétrie qui veut qu'une composante d'une famille politique ne gouverne pas sans son homologue francophone ou néerlandophone, limitant le nombre de coalitions théoriquement possibles². Ensuite, le remaniement perpétuel des équipes gouvernementales s'opère dans un vivier de ministres d'ampleur limitée : les coalitions nouvelles comportent en général une bonne part d'hommes expérimentés, la durée de la carrière ministérielle étant en moyenne de 4 ans entre 1968 et 1990, et aux alentours de 6 ans dans les périodes les plus stables³. Sans oublier que depuis 1979, et à l'exception d'un bref intermède de quelques mois en 1981, la Belgique n'a connu que deux premiers ministres. Enfin, on observe depuis une quinzaine d'années une tendance à la « présidentialisation » du gouvernement qui en renforce l'unité : dans l'entre-deux-guerres déjà, la croissance du nombre de portefeuilles avait conféré au premier ministre une autorité de coordination, et conduit à la consécration du poste de vice-premier pour associer le deuxième parti du gouvernement à sa direction. Depuis lors cette tendance s'est confirmée : les premiers ministres ne cumulent plus cette fonction avec la gestion d'un département, et ils sont assistés de vice-premiers représentant tous les partis de la coalition. Ensemble ils assument la coordination gouvernementale, au sein d'un noyau (*kern*), chaque vice-premier jouant le rôle de chef de son groupe politique. Conjugée au recours aux comités interministériels thématiques, cette pratique a contribué depuis la fin des années quatre-vingt à affermir la cohérence gouvernementale. Les premiers et vice-premiers ont d'ailleurs acquis une autonomie croissante à l'égard des appareils partisans qui leur a permis de préserver les

1. À l'exception de la période des années 1950 qui a vu une alternance de la majorité absolue catholique (1950-1954) et de la coalition laïque (socialiste-libérale, 1954-1958).

2. Des partis communautaires ont complété ces coalitions entre 1974 à 1980 et de 1988 à 1991. Voir Pascal Delwit, « Élections et gouvernements nationaux et régionaux en Belgique depuis 1945 », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (Ed.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université, 2^e édition, 1997, pp. 237-256.

3. Voir Wilfried Dewachter, *art. cit.*, pp. 43-49.

gouvernements des tressaillements qui continuent d'animer la classe politique.

En dépit de cette stabilisation de fait, les partis ont tenu, lors de la révision constitutionnelle de 1993, à modifier les relations entre parlement et gouvernement afin de mettre fin aux risques d'instabilité que l'on craignait de voir resurgir à tout instant.

Une rationalisation paradoxale.

Gouvernement de législature et déclin du bicamérisme

L'un des paradoxes de la révision constitutionnelle de 1993 réside dans le fait que, convoquée pour faire aboutir la fédéralisation de l'État entamée depuis les années soixante-dix, elle se soit largement consacrée à l'« autre réforme de l'État », celle qui a trait au fonctionnement de son régime parlementaire.

a / Le gouvernement de législature¹

L'idée de modifier les rapports entre parlement et gouvernement de manière à mettre fin à l'instabilité gouvernementale, en s'inspirant des techniques allemandes de parlementarisme rationalisé, date du milieu des années soixante-dix et était à l'agenda de la révision constitutionnelle depuis 1978. La solution adoptée à l'occasion de la révision de la constitution de 1993, qui s'inscrit dans le prolongement de ces débats, est profondément paradoxale. Elle consiste en effet à transposer dans le parlementarisme belge la technique de la censure constructive, qui avait d'ailleurs déjà été expérimentée par les exécutifs régionaux et communautaires depuis 1980.

1. Comme l'a fait remarquer Philippe Lauvaux, les expressions de parlement et gouvernement de législature maint fois citées lors des débats sur la réforme de l'État sont erronées : un parlement de législature est une tautologie puisqu'un parlement siège durant une législature que celle-ci s'achève à son terme légal ou pas ; quant au gouvernement de législature il est incompatible avec la technique de la motion de censure constructive qui implique précisément un changement de gouvernement en cours de législature. Philippe Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988.

Désormais, lorsque la chambre vote une motion de défiance ou refuse la confiance au gouvernement elle doit proposer dans les trois jours le nom d'un successeur au premier ministre. Cette réforme est censée éviter à la Belgique les vides du pouvoir qu'elle a parfois connus pendant trois ou six mois au cours des années soixante-dix et quatre-vingt. Mais c'est se tromper de cible, ou pêcher par nominalisme constitutionnel. Car depuis la dernière guerre aucun gouvernement n'est tombé suite à une motion de défiance et deux seulement ont démissionné après avoir essuyé un refus de confiance. La seule cause de l'instabilité gouvernementale est la fréquence des conflits au sein de la coalition gouvernementale, qui conduisent à sa démission spontanée. La rationalisation du parlementarisme n'y peut rien changer. Il suffit de penser à ce qu'il adviendrait au cas où la coalition se disloquerait sans qu'une majorité alternative se dégage : le gouvernement serait contraint de recourir aux anciennes recettes, soit de demander au roi de dissoudre les chambres pour que l'électeur tranche. Si d'aventure la chambre votait une motion de défiance ou refusait la confiance, elle pourrait encore ne pas se mettre d'accord pour nommer un nouveau premier ministre : dans ce cas, le gouvernement n'aurait pas de successeur mais, ayant perdu la confiance des chambres, il serait néanmoins contraint de présenter sa démission, ce qui permet encore de dissoudre les chambres. Là apparaît l'hypocrisie de cette réforme : la censure n'est que semi-constructive puisque le constituant a préservé la faculté pour la chambre de voter une motion de défiance pure et simple, ruinant ainsi l'effort de rationalisation. Et si la chambre parvenait quand même, ce qui est hautement improbable, à désigner un successeur au premier ministre, celui-ci pourrait encore ne pas parvenir à constituer une nouvelle coalition, et il serait conduit à la même impasse. Que le constituant ait préservé le droit de dissolution des chambres dans ces trois cas (défiance ou refus de confiance sans solution de rechange ou démission spontanée du gouvernement), témoigne qu'il était lui-même conscient de l'inadéquation de cette solution aux problèmes belges. Le droit de dissolution du roi est subordonné à l'accord de la chambre, mais cela n'y change rien, les partis

restant maître, lorsqu'ils ont décidé de mettre fin à la vie du gouvernement et de recourir aux élections, d'exiger de leur majorité qu'elle vote en ce sens. On se trouve là face à un cas typique de greffe constitutionnelle incompatible : le constituant belge s'est inspiré du précédent allemand mais il l'a implanté dans un terreau politique différent et n'a retenu qu'une partie du système, brisant sa logique¹.

Formellement, cette modification est néanmoins significative en ce qu'elle consacre l'érosion des pouvoirs du chef de l'État : dans les cas de non-confiance ou de défiance constructives, c'est la chambre qui désignerait le premier ministre, le roi n'ayant plus qu'à sanctionner cette nomination ; quant à son pouvoir de dissolution, il est réduit aux trois hypothèses des motions de défiance ou de non-confiance qui ne sont pas assorties de proposition d'un nouveau premier ministre et de démission spontanée du gouvernement, et il est subordonné à l'accord de la chambre². En pratique toutefois, cette restriction est peu importante puisqu'il est plus que probable que la démission spontanée du gouvernement reste la voie la plus fréquente, préservant ces deux prérogatives royales.

1. Trois éléments du système allemand en particulier ont été écartés : d'abord, la motion de défiance doit obligatoirement être constructive, évitant la subsistance de la motion de défiance pure et simple ; ensuite, le chancelier est seul responsable devant le Bundestag et a autorité sur ses ministres, si bien que si un successeur est proposé suite à une motion de défiance, il ne se pose pas de problème de constitution d'un nouveau gouvernement ; d'autre part, lorsque la confiance est refusée, le chancelier n'est pas obligé de démissionner et peut recourir à la dissolution, ce qui le préserve d'assauts parlementaires. Philippe Lauvaux, « Le gouvernement de législature », in *Les réformes institutionnelles de 1993, Vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 413-423 et Rusen Ergéc, « Quelques observations sur le « gouvernement de législature » », in Francis Delpérée, *La constitution du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993.

2. La disparition de la censure individuelle, qui n'a jamais été effective puisque le gouvernement solidaire démissionnait dans son ensemble en cette occurrence, est elle aussi consacrée par cette réforme qui ne concerne que la défiance à l'égard du gouvernement comme collègue. Voir Rusen Ergéc, *art. cit.*, pp. 61-62.

b / Un bicamérisme en quête de sens

La composition du Sénat fut modifiée à chaque révision de la constitution depuis 1831, démontrant si besoin en est que sa fonction dans le régime politique belge n'a jamais été conçue qu'avec ambiguïté. D'origine sévèrement censitaire, afin de faire siéger l'aristocratie aux côtés de la haute bourgeoisie, il est devenu capacitaire dans l'engouement positiviste des années dix-neuf cent vingt, avant d'être débarrassé des conditions d'éligibilité autres que celles qui prévalent en toute logique démocratique en 1985. Depuis la dernière guerre, le Sénat avait perdu de sa timidité et s'était affirmé, ainsi que le prescrit la constitution, comme l'égal de la chambre dans l'exercice des pouvoirs législatif et de contrôle politique – même s'il était resté plus conservateur et discret.

La révision constitutionnelle de 1993 brouille les cartes. Depuis qu'était en discussion le projet de fédéralisation de l'État, l'idée était dans l'air de transformer la vénérable assemblée en chambre fédérale, la dotant ainsi, finalement, d'une fonction propre. On n'a avancé dans cette direction qu'à pas comptés, et le Sénat n'y a pas gagné en clarté. Ses 71 membres (au lieu de 184) sont en partie élus directement (40), en partie cooptés (10) et en partie élus au second degré par les conseils des différentes communautés (21)¹. La faiblesse du caractère fédéral du Sénat se marque d'emblée dans le fait que seul un tiers de ses membres représente les « entités fédérées ». L'énoncé de ses compétences révisées confirme cette ambition manquée. Le Sénat a perdu tout pouvoir de contrôle politique contraignant : seule la chambre pourra désormais interpeller les ministres et voter des motions de confiance ou de défiance ; seule elle autorise le roi à dissoudre les chambres². Le Sénat est ainsi cantonné dans une compétence strictement législative, mais qui se trouve elle aussi émondée : à quelques rares exceptions près, tous les projets de loi sont déposés en priorité à

1. Ces sénateurs élus au second degré sont et restent membres des conseils des communautés.

Les princes royaux sont en outre sénateurs de droit à partir de dix-huit ans, avec voix délibérative à partir de vingt-cinq ans.

2. La constitution prévoit désormais, se mettant au diapason de la pratique, que les deux chambres doivent être dissoutes simultanément.

la Chambre ; le Sénat peut demander, par l'entremise de quinze de ses membres, à examiner les projets votés à la Chambre et les amender ; mais la Chambre se réserve de confirmer ou d'infirmer ces amendements. Monocamérisme intégral en matière de contrôle politique, bicamérisme nettement asymétrique en matière législative, le Sénat est indéniablement « l'autorité sinistrée »¹ de la dernière révision constitutionnelle. Les politiques l'entendent bien ainsi, en témoigne le fait que le gouvernement mis en place en 1995 n'ait lu sa déclaration de politique générale que devant la Chambre – alors que le Sénat, s'il ne doit voter l'« investiture », pouvait souhaiter entendre cette déclaration qui trace les grandes lignes de son travail législatif pour la législature. Ayant perdu son rôle d'autrefois, il n'a pas trouvé pour autant de mission propre. Il est érigé en gardien de la « loyauté fédérale » mais sans recevoir de moyens politiques ; il a compétence exclusive pour émettre des avis motivés dans le cadre de conflits d'intérêts entre les chambres fédérales et fédérées, mais sans que la portée de ces avis soit clairement contraignante. Il lui faudra faire preuve d'une grande sagacité pour affirmer une coutume constitutionnelle qui donne à ces attributions formelles un poids réel, alors que sa composition mixte augure mal de la détermination qu'une telle inventivité suppose.

Fédéralisation et multiplication des régimes

L'affirmation du caractère fédéral de l'État renvoie notamment à l'existence d'entités fédérées en son sein. Les régions et communautés, qui ont affirmé leur autonomie depuis le début des années soixante-dix, se substituent désormais à l'État en certaines compétences et disposent, au sens matériel

1. Voir Francis Delpérée, « Les autorités fédérales », in Francis Delpérée (ed.), *La constitution fédérale du 5 mai 1993*, op. cit., p. 20.

du terme, de constitutions propres, si bien que l'on peut écrire que « le régime politique s'écrit (...) au pluriel »¹.

Le régime politique des entités fédérées reflète dans l'ensemble l'équilibre des pouvoirs qui caractérise l'État fédéral, mais il s'en distingue aussi par des différences qui sont plus que des nuances. Les conseils régionaux et communautaires (qui se sont rebaptisés parlements flamand, wallon et bruxellois), sont élus dans leur plus grande partie² au suffrage direct pour une durée de cinq ans. La législature (5 ans) ne correspond pas à celle des chambres nationales (4 ans), en vue de favoriser l'émergence de majorités propres aux différents niveaux qui reflètent mieux la diversité du pays ; encouragement nécessaire car les partis ont tendance à subordonner leur participation au gouvernement central à une participation simultanée aux gouvernements régionaux, à l'encontre de l'esprit fédéral.

Les exécutifs régionaux et communautaires sont élus par les parlements respectifs. Une première spécificité apparaît à ce stade : à côté de la procédure classique d'investiture collégiale du gouvernement, il est prévu que les parlements puissent élire les membres des exécutifs individuellement. Cette innovation, censée écarter le spectre de crises qui ont fréquemment animé la Belgique quand les partis ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur un pacte gouvernemental, est pour le moins singulière : quel sens y a-t-il à élire les ministres individuellement quand les parlementaires sont tenus par la discipline de vote ; et si par impossible ils y parvenaient, quelle cohésion aurait une équipe ainsi constituée ? En pratique, on peut penser que cette procédure ne pourrait jouer que dans le cas où une majorité serait réellement introuvable et que les

1. Francis Delpérée, « Le régime politique de la Belgique », in Yves Guchet (ed.), *Les systèmes politiques des pays de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 1994, p. 62.

2. Les parlements wallon et bruxellois ainsi que le conseil de la communauté germanophone sont entièrement élus au suffrage direct. Le conseil flamand comporte, à côté de ses 118 élus directs six élus indirects, tandis que le conseil de la communauté française est composé des 75 élus du parlement wallon et de 19 élus du parlement bruxellois. Sur la différence entre régions et communautés, les situations de recoupement et de dédoublement que cela implique, voir la contribution de F. Delpérée à cet ouvrage.

partis se mettraient d'accord pour désigner un gouvernement de techniciens ou de sages pour transcender leurs divergences – la faculté étant ouverte de nommer ministres des non-parlementaires. La deuxième particularité de ce mode de désignation des exécutifs réside dans le fait que le chef de l'État en est presque totalement exclu : seuls les ministres-présidents, élus au sein de leur gouvernement – donc au troisième degré –, voient leur nomination sanctionnée par le roi. À cette faible exception près, ultime garde-fou contre des excès des entités fédérées – la sanction royale est en effet contresignée par un membre du gouvernement fédéral –, les entités fédérées apparaissent comme des républiques parlementaires au sein de la monarchie constitutionnelle : le roi n'intervient en aucune manière dans leur travail législatif et il ne possède pas le droit de dissoudre ces assemblées.

Les modes de responsabilité des exécutifs devant leur parlement respectif comportent eux aussi des spécificités par rapport à la situation fédérale. Les parlements peuvent voter une motion de défiance à l'encontre de leur gouvernement respectif, et celle-ci doit impérativement être constructive : la possibilité de voter une motion de défiance non constructive, qui persiste à l'échelon fédéral, a donc été écartée, ce qui rend la rationalisation plus cohérente. La motion de confiance en revanche peut être refusée sans qu'un successeur soit proposé au ministre-président. Si l'on y ajoute que le gouvernement ne dispose pas du droit de dissoudre la chambre, on voit bien que cette deuxième technique risque d'être neutralisée : le gouvernement étant contraint de démissionner en cas de refus de confiance et n'ayant pas la faculté de dissoudre la Chambre ne posera la question de confiance que lorsqu'il sera parfaitement certain de disposer d'une majorité, ce qui rend la procédure très formelle. À noter encore que la motion de défiance constructive peut être dirigée contre un ministre individuel : solution curieuse tant on voit mal une majorité procéder au remplacement d'un ministre - ce qui implique que des parlementaires d'un parti de la majorité votent contre un ministre de leur parti ou d'un autre parti de la majorité - sans

affecter la solidarité gouvernementale, et partant entraîner sa chute.

Le régime politique des entités fédérées se présente, d'un point de vue formel, comme une variante singulière du parlementarisme contemporain : strictement monocaméral, presque exclusivement moniste (le chef de l'État étant très peu impliqué), il semble donner au parlement tous pouvoirs. C'est à lui en effet qu'il revient d'élire et de sanctionner l'exécutif, sans que celui-ci dispose du contre-pouvoir classique que constitue la faculté de dissoudre la chambre. On se trouve en présence d'un modèle qui n'est pas sans rappeler celui du parlementarisme à la française de l'entre-deux-guerres, reposant sur un déséquilibre entre le législatif et l'exécutif à la défaveur du dernier, vecteur d'instabilité, et qui historiquement s'est avéré transitoire¹. Dans la pratique toutefois, divers facteurs extra-constitutionnels favorisent la concentration des pouvoirs au sein des gouvernements. La puissance persistante des partis d'abord, qui assure aux exécutifs des majorités parlementaires dociles. Une définition des compétences complexe et traversée de chevauchements, qui confère aux gouvernements un rôle important dans les relations avec les autres entités fédérées et les instances fédérales. Le mode de fonctionnement des exécutifs consolide enfin cette centralisation : de dimension restreinte et disposant de pouvoirs réglementaires exclusivement collectifs, les gouvernements sont contraints de travailler de manière très collégiale et de présenter une ferme cohérence. De surcroît, dirigés par des ministres-présidents qui ne sont que des *primus inter pares* et n'ont pas d'autorité hiérarchique sur les autres ministres, ils restent soumis aux présidents de partis qui assurent leur cohésion, et s'assurent simultanément de la loyauté des parlementaires. Les gouvernements régionaux et communautaires ont d'ailleurs calqué leurs méthodes de travail sur celles de leur homologue fédéral. Les ministres sont assistés de cabinets très développés qui sont les véritables sièges de la décision politique : c'est en leur sein, et à l'occasion de la

¹. Voir Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines, op. cit.*, pp. 144-152.

collaboration entre cabinets, que les intérêts sont consultés, les projets élaborés et les décisions pré-adoptées. L'administration des entités fédérées, aussi politisée dans sa composition que l'administration centrale, est subordonnée à l'action des cabinets et réduite aux fonctions d'exécution. Les gouvernements monopolisent ainsi toutes les instances de décision. L'activité des parlements en témoigne : ils font un usage quantitativement élevé de leur droit d'initiative et de leurs fonctions de contrôle politique non contraignant (questions et interpellations sans vote de motion) mais se cantonnent à un certain nombre de compétences, délaissant au gouvernement la gestion des secteurs cruciaux de l'emploi, des travaux publics et des relations extérieures¹. Encore la quasi-totalité des décrets qu'ils adoptent sont-ils d'initiative gouvernementale, les projets étant d'ailleurs examinés en priorité par rapport aux propositions.

L'impression de prééminence gouvernementale doit être tempérée par l'observation, à l'échelon fédéré comme fédéral, d'une judiciarisation, croissante de la prise de décision. *A priori*, les projets de décrets sont soumis au contrôle de la section de législation du Conseil d'État, qui dépasse très souvent les révisions textuelles et peut aller jusqu'à formuler des objections de fonds, tirant notamment argument de la législation européenne, abondante dans les compétences régionales (environnement, agriculture, aides aux entreprises...). *A posteriori*, l'autonomie gouvernementale est limitée par la fonction contentieuse du Conseil d'État – pour les arrêtés réglementaires – et l'intervention de la Cour d'Arbitrage dans les conflits de compétence². Mais c'est là une tendance lourde de l'évolution récente des régimes parlementaires en Europe, qui n'est plus ferme en Belgique qu'ailleurs qu'en raison de la complexité de son régime de répartition des compétences.

1. Voir les chiffres des initiatives législatives, des questions et interpellations parlementaires citées par Michel Collinge, « Le Parlement wallon », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1996, n° 1520, pp. 20 et 22.

2. Voir Philippe Lauvaux, « Les processus de la décision gouvernementale en Belgique », in Gérard Marcou, Jean-Louis Thiébault (ed.), *La Décision gouvernementale en Europe : Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 193-210.

CONCLUSIONS, UN RÉGIME PARLEMENTAIRE EN TRANSITION

L'évolution du parlementarisme est, en Europe, une histoire largement convergente. L'effacement du chef de l'État, le déclin du bicamérisme, la concentration du pouvoir dans l'organe gouvernemental, et derrière lui dans les partis qui le soutiennent, l'émergence d'un fort contre-pouvoir judiciaire..., ces tendances générales forment la trame d'un scénario qui est commun aux États européens¹. Et elles posent au Parlement belge des questions, déjà anciennes, qui valent tout autant pour ses homologues européens. Quel est le sens du « pouvoir parlementaire » quand les députés et sénateurs sont soumis à une stricte discipline de vote par les partis auxquels ils doivent leur mandat ; que signifie la séparation des pouvoirs dans un régime où les partis structurent l'espace politique au sein de chacune des deux grandes branches, l'exécutif et le législatif ? Les parlementaires ont pris conscience, depuis une dizaine d'années, du fossé qui se creuse entre la définition formelle du régime, qui continue de reposer sur l'axiome de la souveraineté parlementaire, et sa substance réelle. Ils semblent tentés d'y répondre en infléchissant, à leur profit, l'équilibre institutionnel. Les tensions politiques de 1996-1997, faisant suite aux révélations de l'« affaire Dutroux », les ont montrés prompts à dénoncer les incuries de l'exécutif ou des instances judiciaires pour rétablir leur propre crédibilité, et rendre au Parlement le rôle de tribune de contrôle des autres pouvoirs et de forum de la nation, qu'à l'aveu de ses membres il a perdu depuis longtemps. Le choix d'une stratégie de revalorisation qui se fonde sur l'affaiblissement des pouvoirs concurrents, plutôt que sur l'invention de nouvelles pratiques parlementaires susceptibles de moderniser son fonctionnement, n'a pas, jusqu'ici, si l'on en croit les enquêtes d'opinion, restauré l'image des assemblées parmi les citoyens.

1. J'ai évoqué ces questions dans Paul Magnette, « Les démocraties dans l'Union européenne et les transformations des doctrines constitutionnelles », *Revue suisse de sciences politiques*, 1997, vol. III, n° 1, pp. 65-103.

Sur cet arrière-fond, se greffent des problèmes singuliers qui procèdent des traits propres à la culture politique belge. La réforme de l'État opérée en 1993 a inscrit dans le droit le principe fédéral discuté avec passion au cours des vingt années précédentes. Des régimes parlementaires régionaux et communautaires, reposant eux aussi sur un équilibre classique entre assemblées et exécutifs, se sont mis en place. L'expérience est trop récente pour que l'on puisse porter un jugement d'ensemble sur le fonctionnement de ce parlementarisme pluriel, mais on peut au moins souligner quelques interrogations récurrentes qui témoignent que la réforme de l'État n'a pas clos l'ère des incertitudes institutionnelles.

Au plan fédéral, on observe que nombre de grands formats politiques ont affirmé leur intérêt pour le Sénat lors de la campagne électorale du printemps 1999. Cela tient en partie à l'étendue de la circonscription (il n'y en a que deux pour tout le pays), qui permet aux leaders d'opinion de mesurer leur popularité. Mais certains ont aussi le dessein de transformer la haute assemblée en lieu de conception et de négociation de la réforme de l'État, de lui donner une véritable dimension fédérale en situant dans son cadre les réflexions sur l'« achèvement du fédéralisme ».

Dans le même temps, le thème de l'asymétrie suscite des débats croissants¹. En bonne logique fédérale, il devrait être possible que des coalitions gouvernementales se construisent en associant des partis flamands et francophones issus de familles différentes (des sociaux chrétiens et socialistes flamands et des socialistes et libéraux francophones par exemple) ; il se pourrait tout autant que les coalitions des entités fédérées diffèrent de la majorité fédérale. La durée des législatures régionales et nationales ne coïncident d'ailleurs pas. Jusqu'ici, les partis ont été généralement hostiles à ces perspectives, mais l'éloignement des partis flamands et francophones issus des mêmes souches, et l'autonomie croissante des entités fédérées

1. Voir Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (ed.), *Les présidents de partis répondent*, Bruxelles, Labor, 1998.

pourraient rendre ces scénarios asymétriques plus faisables dans un avenir proche.

Il n'est pas innocent non plus que des discussions aient récemment été ravivées autour du mode de scrutin : que des partis, essentiellement francophones, aspirent à retourner au mode majoritaire abandonné depuis un siècle, montre que la réalité politique régionale acquiert une substance propre, de plus en plus indépendante du jeu politique national.

Le parlementarisme belge fait face aujourd'hui, simultanément, aux grandes questions qui animent toutes les démocraties parlementaires, et aux problèmes propres aux États fédéraux. L'un des plus anciens régimes parlementaires d'Europe, longtemps considéré comme un modèle du genre, se trouve ainsi dans la situation de laboratoire institutionnel, dont procédera peut-être un nouveau modèle de démocratie parlementaire.

PASCAL DELWIT
JEAN-MICHEL DE WAELE

*Partis et systèmes de partis en Belgique :
1830-1998*

1. L'ÉDIFICATION DES PARTIS POLITIQUES

Dans les années qui suivent la révolution belge de 1830, la vie politique, notamment dans l'enceinte parlementaire, est avant tout dominée par l'unionisme. En l'espèce, il s'agit d'une collaboration renouvelée entre les sensibilités libérales et catholiques dans les élites du pays. Cette coopération préexistait à la révolution de 1830 et lui survécut en raison de la fragilité de l'État belge dans le concert des nations européennes.

Cette entente s'érode cependant avec la consolidation du régime, liée notamment à la reconnaissance définitive de la Belgique sur le plan international en 1839. La disparition de la menace et de l'ennemi favorisa la différenciation politique. D'autant que les tensions entre tenants des positions de l'Église et partisans de la séparation de l'Église et de l'État croissent. Les organisations politiques naîtront de cette démarcation.

Le parti libéral voit le jour lors d'un congrès à Bruxelles le 14 juin 1846. Ces assises marquent l'aboutissement de diverses étapes marquées par la fondation d'associations libérales. Dans

sa naissance, le parti libéral doit beaucoup au rôle de la franc-maçonnerie¹, seule « agence idéologique » capable de s'opposer à l'Église², qui façonna de véritables associations électorales³, notamment à l'échelle des municipalités⁴. Le clivage philosophique est clairement ce qui oppose le parti libéral de la mouvance catholique. Cela confère aux libéraux originels une posture anticléricale qu'ils conserveront longtemps.

Aussi, l'unification du monde libéral est une pression forte sur les courants catholiques dont l'unicité politique est très difficile à atteindre. L'impulsion se renforce avec l'établissement du gouvernement libéral dirigé par Rogier en 1857.

Le processus qui conduit à l'érection d'un véritable parti catholique s'étend sur de nombreuses années. Les congrès de Malines en 1863, en 1864 et en 1867 ont contribué à la coordination des œuvres catholiques. Il en sort la fédération des cercles catholiques, établie en 1868⁵. Mais cette structuration est encore très lâche. La mouvance catholique reste très divisée. La lutte contre les libéraux est son seul ferment d'unité. En 1884, la victoire électorale des catholiques facilite l'établissement d'un véritable parti : les catholiques sont désormais « unis » dans une formation.

De 1840 à 1894, la vie politique belge est de la sorte dominée par la confrontation bipartisane entre catholiques et libéraux principalement sur la base du clivage philosophique. 1894 voit l'émergence électorale d'un nouvel acteur, fruit de la révolution industrielle : le monde ouvrier socialiste. Elle se médiatise à travers la victoire électorale du parti ouvrier belge, qui a vu le jour en 1885.

1. Daniel-Louis Seiler, *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica, 1986, p. 47

2. Pascale Delfosse, « La formation des familles politiques en Belgique (1830-1914) », *Res Publica*, n° 3, 1979, p. 468.

3. Lode Wils, *Histoire des nations belges. Belgique, Flandre, Wallonie : quinze siècles de passé commun*, Ottignies, Quorum, 1996, p. 160.

4. Els Witte, « The political struggle for power in and for the main Belgian towns during the period 1830-1848 », *Res Publica*, n° 2, 1973, p. 376.

5. Chanoine A. Simon, *Le parti catholique belge. 1830-1945*, Bruxelles, La renaissance du livre, 1958, p. 106.

Le mouvement socialiste sort des limbes en 1885. Le congrès constitutif du parti ouvrier belge (POB) a lieu les 5 et 6 avril 1885. Sa création marque le ralliement de nombreuses organisations ouvrières, en particulier wallonnes, à l'action politique. En effet, sauf quelques rares cas, les organisations du monde ouvrier au sud de la Belgique s'étaient tenues éloignées des organisations socialistes existantes, en Flandre et à Bruxelles surtout¹.

L'objectif initial du POB est l'obtention des droits politiques, notamment le suffrage universel. Cette conquête permettra des acquis dans le domaine économique et social : augmentation des salaires et diminution de la durée du temps de travail, par exemple. Dans la foulée des graves événements sociaux de 1886², le POB enregistrera une progression importante : en août 1886, il compte cent soixante sociétés d'affiliés et réunit 40 000 membres³.

Fruit de la lutte du POB et des mouvements associatifs socialistes, du soutien de certains libéraux progressistes, le suffrage universel masculin tempéré par le vote plural est adopté en 1893. Jusqu'alors, seul un infime pourcentage des habitants de Belgique participait à la vie politique. En 1830, la constitution, pourtant considérée comme une des plus libérales de l'époque, avait instauré le suffrage censitaire sur la base d'un système de représentation majoritaire. En 1846, il y avait un peu moins de 47 000 électeurs. A la suite de l'agitation sociale et politique en France, le cens avait été abaissé, le 12 mars 1848, et le nombre d'électeurs était passé à 70 189 soit, à peu près un électeur pour 65 habitants⁴. L'élargissement du

1. Maxime Steinberg, « La fondation du parti ouvrier belge et le ralliement de la classe ouvrière à l'action politique. 1882-1886 », *Contradictions*, 1985, p. 5.

2. Pascal Delwit, « La question sociale en Belgique après les émeutes de 1886 », in Madeleine Rébérioux (ed.), *Fourmies et les premiers mai*, Paris, Les éditions de l'Atelier, 1994, pp. 231-249.

3. Maxime Steinberg, *op. cit.*, p. 12.

4. Les chiffres sont cités par B. S. Chlepner, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, 1956, p. 19.

suffrage profitera surtout au mouvement ouvrier mais aussi au mouvement flamand¹.

Dans ce contexte du développement du clivage économique-social, le parti libéral va se scinder entre deux courants : une aile droite – dite doctrinaire – et une aile progressiste – que l'on peut rattacher aux traditions du radicalisme français². Il lui en coûtera d'un point de vue électoral.

Les premières élections au suffrage universel masculin tempéré par le vote plural (1894) marquent une rupture déterminante : le POB recueille 346 000 voix et 28 députés, pour 927 000 voix et 104 députés aux catholiques et 530 000 voix et 20 députés aux libéraux. Ce scrutin met fin au bipartisme de la vie politique. Pour la première fois, des représentants du monde du travail siègent au Parlement. Le parti libéral a pâti du scrutin majoritaire : les catholiques sont dominants en Flandre, le POB semble le devenir en Wallonie. Dans les scrutins qui suivent, cette configuration se précise. En 1896 et en 1898, le parti libéral sort exsangue des consultations.

La logique majoritaire du mode de scrutin semble éliminer le premier parti belge en date : le parti libéral. Les libéraux ne devront leur survie électorale qu'à une modification de ce mode de scrutin. En 1899, un scrutin proportionnel succède au scrutin majoritaire. La modification de la loi fut votée par les députés socialistes, libéraux et une partie des parlementaires catholiques. Selon Jean Stengers, le choix des catholiques favorables à la modification s'explique par deux raisons : la peur « presque instinctive » de se trouver en tête à tête avec les

1. Jules Gérard-Libois, Xavier Mabilie, « Belgian electoral politics », in Arend Lijphart (ed.), *Conflict and coexistence in Belgium*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1981, p. 128.

2. Plusieurs députés libéraux bruxellois étaient par exemple venus écouter Jaurès en meeting en mars 1894.

Jean Stengers, « Le dernier discours de Jaurès », in *Actes du Colloque Jaurès et la nation organisé par la Faculté des lettres de Toulouse et la société d'études jaurésiennes*, Toulouse, Université de Toulouse, 1965, p. 93.

socialistes et la crainte que leur inspirait la perspective de cartels laïques (PL-POB)¹.

Le scrutin proportionnel a été acquis avec difficulté mais il répond mieux aux lignes de fracture de la société. En effet, avec la montée de la question sociale et de la problématique linguistique, trois clivages fondamentaux traversent désormais la Belgique : clérical-laïque, possédants-travailleurs, francophone-flamand. Leur portée respective a évolué dans le temps. En cette période charnière entre le XIX^e et le XX^e siècles, l'opposition possédants-travailleurs et laïque-catholique est dominante. Mais les revendications et l'émergence du mouvement flamand traduisent aussi la progression du clivage linguistique.

2. LA PILARISATION DE LA SOCIÉTÉ

Dans la nouvelle configuration politique, deux structures fortes se développent : les piliers catholique et socialiste. En d'autres termes, une nébuleuse rassemblant une organisation partisane, un syndicat, une mutualité, des coopératives et une multitude d'organisations socio-culturelles ou économico-sociales. Cette dynamique de la « pilarisation » se façonne à la fin du XIX^e siècle².

Le monde catholique a vu avec inquiétude l'emprise progressive du POB et de ses organisations sur la classe ouvrière³ et craignait son extension sur la paysannerie. Peu à peu naît une tendance plus sociale en son sein. En 1886, l'Union nationale pour le redressement des griefs avait convoqué un premier congrès d'œuvres sociales à Liège. Le congrès des œuvres sociales « s'attachera principalement aux œuvres d'initiative

1. Jean Stengers, « Les conséquences du suffrage universel tempéré (1894-1919) », in Hervé Hasquin, Adriaan Verhulst (ed.), *Le libéralisme en Belgique : deux cents ans d'histoire*, Bruxelles, Delta éditions, 1989, p. 110.

2. Voir la contribution de Daniel-Louis Seiler dans cet ouvrage.

3. Voir notamment Leen Van Molle, « La peur du rouge dans le monde paysan », in Pascal Delwit, José Gotovich (ed.), *La peur du rouge*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1996.

privée, soit religieuses soit économiques ; il aura à cœur de mettre en lumière les solutions chrétiennes des questions sociales »¹. Cette tendance se fédère en février 1891 en fondant la Ligue démocratique belge qui s'appuie, d'un point de vue idéologique, sur l'encyclique *Rerum novarum*, publiée quelque temps plus tard. Consciente du danger que représente l'émergence du parti ouvrier, cette tendance démocrate chrétienne veut concurrencer les socialistes sur leur propre terrain : mise sur pied de coopératives, de mutualités et de syndicats chrétiens,... Elle revoit donc, en lui succédant, l'approche corporatiste et paternaliste de la Fédération des cercles ouvriers². Son action est probante puisque, dès 1911, elle se targue de rassembler 1 728 groupes, agrégeant 200 000 membres³. La problématique sociale est de la sorte cruciale dans l'avènement de la démocratie chrétienne. Elle a chevillé une part du monde catholique à « l'antilibéralisme économique » mais aussi à l'antisocialisme⁴.

Elle doit toutefois ce succès à la montée en puissance du syndicalisme chrétien qui prendra son autonomie au lendemain de la première guerre mondiale. Le Secrétariat Général des Unions professionnelles et chrétiennes est créé par le père Rutten en 1904. Un travail plus intégré des unions aboutit à l'établissement de la Confédération des syndicats chrétiens en 1912, ancêtre de la CSC. La progression a été importante. Alors que le Secrétariat général ne comptait qu'environ 10 000 membres en 1904, c'est 120 000 adhérents que rassemble la Confédération en 1914.

Le pilier catholique a vu le jour : outre l'organisation partisane, il compte sur les organisations syndicales, les

1. Voir notamment Leen Van Molle, « La peur dy rouge dans le monde paysan », in Pascal Delwit, José Gotovitch (éd.), *La peur du rouge ?* Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1996.

2. Jan De Maeyer, « La Ligue démocratique belge et ses antécédents », in Emmanuel Gerard, Paul Wynants (ed.) *Histoire du Mouvement ouvrier chrétien en Belgique*, tome 2, Leuven, KADOC-Studies 16, Leuven University Press, 1996, p. 36.

3. *Ibid.*, p. 51.

4. Jean-Dominique Durand, *L'Europe de la démocratie chrétienne*, Bruxelles, Complexe, 1995, p. 28.

mutuelles, les associations agricoles – en particulier le puissant Boerenbond –,... pour encadrer sa clientèle électorale. Il s'était construit en réaction aux initiatives socialistes. Le « monde » catholique est donc uni politiquement – malgré des divergences profondes. Cette situation est singulière dans le catholicisme politique de l'époque. En 1905, le pape Pie X, le pointait positivement : « En Belgique, vous avez de bons démocrates. Vous catholiques belges, conservateurs et démocrates, vous êtes tous d'accord avec vos évêques »¹. Cependant, le monde catholique n'est pas confronté qu'aux socialistes. En Flandre, il s'est vu partiellement concurrencé par la montée du mouvement flamand et/ou démocrate chrétien. Ce qu'incarne largement le daensisme, à travers le Christene Volkspartij, souvent présenté comme une scission sociale à l'endroit du parti catholique mais surtout et avant tout pour d'autres auteurs comme la « base d'un véritable parti nationaliste flamand »² moins présent dans le prolétariat manufacturier de la ville d'Alost que dans la petite bourgeoisie rurale³.

Le « monde » socialiste avait, le premier, bâti un pilier : il rassemble un parti, une organisation syndicale, une mutualité, des coopératives et nombre d'associations. Toutefois, dans l'« univers socialiste », le parti joue un rôle plus déterminant⁴. Le POB devient un parti de masse, s'appuyant sur la commission syndicale qu'il crée en 1898 mais surtout sur ses coopératives. En effet, étant donné la faiblesse des syndicats jusqu'à la première guerre mondiale, la technicité des caisses de secours mutuels, la coopérative de consommation a constitué le principal ancrage économique et social du mouvement ouvrier socialiste⁵.

1. *Ibid.*, p. 74.

2. Lode Wils, *op. cit.*, p. 196.

3. Emmanuel Gérard, « Du parti catholique au PSC-CVP », in Wilfried Dewachter e.a. (ed.), *Un parti dans l'histoire. 1945-1995. 50 ans d'action du parti social chrétien*, Bruxelles, Duculot, 1996, p. 17

4. Jean Meynaud, Jean Ladrière, François Perin (éd.), *La décision en Belgique. Le pouvoir et les groupes*, Paris, Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques-Armand Colin, 1965, p. 42.

5. Pascal Delwit, Jean Puissant, « Les origines et les limites. Les débuts du réformisme socialiste en Belgique », in Hugues Lepaige, Pascal Delwit (ed.),

La guerre 1914-1918 consacre largement l'intégration du POB au système politique belge. Le groupe parlementaire du POB vote les crédits de guerre. Émile Vandervelde entre au gouvernement comme ministre d'État. Il justifiera la position du POB comme la seule tenable pour la défense du socialisme : « La défaite, non pas de l'Allemagne, mais du junkerisme prussien, est une question de vie ou de mort. Si la Belgique pouvait être détruite, la France et l'Angleterre vaincues, et le militarisme allemand triomphant, ce serait, pour le progrès de l'humanité et le développement de la vie libre des nations, un obstacle considérable et prolongé. Les démocrates, les républicains et les socialistes de Belgique, de France et d'Angleterre ont décidé d'employer toutes leurs forces à prévenir un pareil désastre. Les nations à gouvernement démocratique doivent pouvoir compter, dans cet horrible conflit, sur l'aide armée du peuple russe »¹.

A la veille de la première guerre mondiale, la confrontation politique duale a donc cédé le relais à un paysage politique où s'affrontent trois formations : libéraux, catholiques et socialistes. Cet ordonnancement autour de ces trois partis sera ébranlé dans l'entre-deux-guerres.

3. L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES FAMILLES POLITIQUES

La guerre 1914-1918 est à l'origine d'une évolution importante : la participation des socialistes aux fonctions gouvernementales. L'entrée de ministres du POB dans le gouvernement d'union sacrée avait frayé la voie. Celle-ci est désormais ouverte à de nouvelles participations. La promulgation du suffrage universel masculin en 1919 est un autre élément important qui fait suite au conflit. Désormais, tous les hommes de nationalité belge et ayant 21 ans accompli ont accès au vote.

Les socialistes et le pouvoir. Gouverner pour réformer, Bruxelles, Labor, 1998, pp. 141.

¹. Cité par Jules Destrée, *Les socialistes et la guerre européenne 1914-1915*, Bruxelles, Librairie nationale d'art et d'histoire, 1916, 136 pages, pp. 64-65.

Il y a enfin une diversification de l'offre politique au fur et à mesure que l'on avance dans l'entre-deux-guerres. En effet, de nouvelles familles politiques naissent et croissent tandis que d'autres sortent de la marginalité.

Au lendemain de la conflagration mondiale, une série de groupuscules favorables à la révolution soviétique et à l'Internationale communiste se réunissent pour former un parti communiste sous la direction de War van Overstraeten. Quelques mois plus tard, l'aile gauche du parti ouvrier belge, regroupée autour du journal *L'exploité* dirigé par Joseph Jacquemotte, décide de le quitter et d'adhérer à l'Internationale communiste sous le nom de parti communiste belge. Jacquemotte avait incarné avant même la première guerre mondiale le courant anti-militariste et anti-patriote extrême du parti ouvrier belge¹. Un processus difficile de réunion des deux partis s'entame et aboutit à un congrès de fusion, les 3 et 4 septembre 1921 mettant sur pied un parti communiste². Le PCB sera longtemps d'une faiblesse insigne sur le plan organisationnel mais il gagne progressivement ses galons au niveau électoral. Le parti communiste recueille deux députés lors du scrutin de 1925 et un lors de l'élection de 1929. Mais, c'est surtout dans les années trente qu'il opère une percée politique. Son action est reconnue dans les grèves de 1932 et elle est encore plus marquante dans le mouvement social de 1936. Il en tire des gains électoraux aux élections de 1932, de 1936 et de 1939. A l'image d'autres partis communistes, le PCB « subira » la signature, sans signes annonciateurs, du pacte germano-soviétique. Du combat pour le front populaire, de la stratégie de lutte large contre le fascisme, les communistes belges passent, sans transition, au mot d'ordre « Ni Londres, ni Berlin ». Comme l'a relevé José Gotovitch, le 13 septembre 1939 le comité central du PCB avalise et officialise le tournant : « Il ne faut pas que la Belgique devienne le champ de bataille de l'Europe, il faut mettre fin à la guerre par la défaite

1. Marcel Liebman, *La scission communiste dans le parti ouvrier belge (1921). Origine et signification idéologiques. Etude dans un contexte international*, Bruxelles, Thèse de doctorat défendue à l'Université libre de Bruxelles, 1963, p. 160.

2. Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, José Gotovitch, *L'Europe des communistes*, Bruxelles, Complexe, 1992, p. 46.

du fascisme et de la réaction ». Dans un *Manifeste à la classe ouvrière* les communistes belges précisent : « Notre pays n'est pas intéressé à l'extension de la guerre. Il ne doit devenir le jouet ni de l'Allemagne hitlérienne ni de l'Angleterre »¹.

La période de l'entre-deux-guerres voit l'expression politique du mouvement flamand sortir de la confidentialité. Succédant au Frontpartij qui avait encouru une défaite électorale en 1932, le Vlaamsch Nationaal Verbond (VNV) est créé le 7 octobre 1933. Il recueille respectivement 7,1% et 8,3% aux élections de 1936 et 1939 – seize et dix-sept députés. Lors du déclenchement de la deuxième guerre mondiale, le parti, sous la houlette de son leader Staf de Clercq, rejoint le camp de la collaboration. Plusieurs de ses responsables occupent des fonctions importantes sous l'occupation : Victor Leemans aux Affaires économiques et Gérard Romsée à l'Intérieur². Le flamingantisme voire les revendications flamandes seront longtemps associés au VNV et à la collaboration avec l'occupant allemand, ce qui le handicapera dans ses revendications au lendemain de la libération.

Pour sa part, le parti catholique subit un mouvement de radicalisation conservatrice dans les années trente. Elle trouve un débouché politique dans l'édification de Rex. Rex était, originellement, une maison d'édition de l'Action catholique puis une tendance. Dirigé par Léon Degrelle, ce courant voulait infléchir à droite la politique du parti. L'accroissement des tensions entre les dirigeants de la fédération des cercles catholiques et les responsables de Rex déboucha sur la création d'une nouvelle formation.

Le 24 mai 1936, Rex participe aux élections législatives. Il y recueille 11,49% des voix et vingt et un députés (10,39% des sièges)³. Le succès sera pourtant éphémère. La droitisation du mouvement, la réaction des autres partis et de l'institution

1. José Gotovitch, *Du rouge au tricolore. Les communistes belges de 1939 à 1944. Un aspect de la résistance en Belgique*, Bruxelles, Labor, 1992, p. 59.

2. Hervé Hasquin (ed.), *Dictionnaire d'histoire de Belgique*, Bruxelles, Didier Hatier, 1988, p. 498.

3. Jules Gérard-Libois, « Rex 1936-1940. Flux, reflux, tensions et dislocations », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1226, 1989, p. 6.

catholique¹ entraînent rapidement un reflux. Le 11 avril 1937, Rex subit un échec à l'élection partielle à Bruxelles qu'il avait suscitée. Lors du scrutin de 1939, il ne recueille plus que 4,39% et quatre députés. Degrelle entraînera ses fidèles dans la collaboration pendant la guerre.

A l'issue de la première guerre mondiale, le parti catholique s'est véritablement constitué sur la base de « familles » internes (les *standen*) représentant différentes sensibilités : la démocratie chrétienne, le monde paysan, les classes moyennes et les « sans familles ». Comme le souligne Emmanuel Gerard, « le parti catholique était devenu un agglomérat de fractions interreliées par une série d'accords, d'alliances et de formules fédératives, et qui présentaient des listes électorales communes. Tout ceci allait de pair avec une nette flamandisation du parti »². Il en résultait des positions politiques pas toujours lisibles et une faible influence de l'autorité centrale du parti, dont l'adhésion était d'ailleurs indirecte.

Au lendemain de l'élection de 1936 au cours de laquelle nombre d'électeurs ont abandonné le parti catholique, le « monde catholique » réagit. Le bloc catholique est institué. Il est composé de deux ailes : le Katholieke Vlaamse Volkspartij et le parti catholique social avec pour ambition de mieux encadrer politiquement leur électorat traditionnel³. Cette première transformation aura un prolongement après 1945.

Pour sa part, le monde socialiste a surtout été confronté à la grande crise. De 100 en 1929, l'indice de la production belge

1. Le 9 avril, le cardinal Van Roey s'adresse aux électeurs catholiques : « Nous déclarons donc :

1. Que la lettre collective de l'épiscopat belge, en plusieurs passages, vise formellement Rex, et qu'elle condamne ses méthodes et ses principes fondamentaux.

2. Que loin d'avoir nos apaisements au sujet de Rex, nous sommes convaincus qu'il constitue un danger pour le pays et pour l'Eglise.

Par conséquent, le devoir de tout catholique loyal dans l'élection du 11 avril est clair, et toute abstention doit être réprouvée ».

Jean-Michel Etienne, *Le Mouvement rexiste jusqu'en 1940*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1968.

2. Emmanuel Gerard, *op. cit.*, p. 22.

3. *Ibid.*, p. 29.

avait chuté à 69 en 1932 et 71 en 1933¹, ce qui a entraîné une grave crise sociale. A l'instar d'autres formations socialistes d'Europe, le POB et la Confédération générale du travail de Belgique (CGTB) se sont trouvés en difficulté face à la crise économique. L'inquiétude socialiste est d'autant plus forte que le parti communiste de Belgique est de plus en plus présent et actif². Il faut saisir dans ce contexte les nouvelles réflexions sur le rôle de l'État. En Belgique, l'appel à l'intervention de l'État dans une optique réformiste donne naissance au *Plan du travail*, rédigé par Henri De Man et adopté par le POB au congrès de Noël 1933.

Le *Plan du travail* prévoit la nationalisation du secteur bancaire, du secteur énergétique et du secteur des matières premières.

Enfin, durant l'entre-deux-guerres, le parti libéral restera constamment la troisième force politique du pays ce qui s'explique en grande partie par la faiblesse du pilier libéral. Cette famille politique se basant bien plus sur ses notabilités et les personnalités de certains de ses dirigeants que sur un maillage social important comme ses principaux concurrents. Ceci aura entre autres conséquences un positionnement idéologique des plus flous. Le parti libéral se présente comme un rassemblement d'individus unis par quelques grands principes. Comme le note Jean Stengers : « un fait peut frapper : c'est que les hauts et les bas du parti libéral, ses succès électoraux ou ses revers ont été rarement dus avant tout au fait que le parti, soit bénéficiait d'un atout personnel considérable, soit souffrait d'un handicap personnel marqué. C'est essentiellement (...) le pouvoir d'attraction ou au contraire le manque d'attraction des autres partis qui a rendu les libéraux heureux ou malheureux »³.

1. Serge Jaumain, *Industrialisation et sociétés (1830-1970), La Belgique*, Paris, Ellipses, 1998, p. 65.

2. Thomas T. Mackie & Richard Rose, *The International Almanac of Electoral History*, Londres, Londres, Macmillan, 1991 (third edition), pp. 43 et suivantes.

3. Jean Stengers, « Le parti libéral confronté au suffrage universel pur et simple » in *Les libéraux de 1846 à 1996*, Bruxelles, Centre Paul Hymans, 1996, p. 86.

4. DE LA POLARISATION PHILOSOPHIQUE À LA POLARISATION RÉGIONALE

A l'issue de la deuxième guerre mondiale, plusieurs changements interviennent pour les principales familles politiques. Les deux grands partis, socialiste et catholique, changent leur dénomination et mode d'affiliation.

Le 5 février 1945, le « directoire élargi au conseil de parti » abolit le bloc catholique. Le Christelijke Volkspartij-parti social chrétien (CVP-PSC)¹ voit le jour. Par ailleurs, on adhère désormais directement au parti et non plus par l'intermédiaire d'une organisation sociale du monde catholique.

Au POB aussi, jusqu'en 1945, l'adhésion s'effectuait par le biais des organisations syndicales ou des coopératives. Cette situation a changé à l'issue de la guerre. Lors du « congrès de la victoire » en juin 1945, le parti vote de nouveaux statuts ; notamment l'abandon de l'adhésion collective au profit de l'adhésion individuelle. L'appellation du parti devient parti socialiste belge (PSB).

De même, le lien organique entre le syndicat et le parti est défait avec l'édification de la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) qui succède à la CGTB. Mais la FGTB reste profondément liée au PSB ; ce que marque notamment l'établissement de « l'Action commune » en 1949².

A la libération, le parti communiste opère sa seule percée marquante dans son histoire. Dans la résistance, le parti communiste avait joué la corde de la solidarité avec l'Union soviétique, la corde sociale, mais aussi la corde patriotique³. Au

1. Els Witte, Jan Craeybeckx, *La Belgique politique de 1830 à nos jours. Les contradictions d'une démocratie bourgeoise*, Bruxelles, Labor, 1987, p. 340.

2. Pascal Delwit, « L'anticommunisme comme instrument de mobilisation du parti socialiste belge de 1945 à 1954 », in Pascal Delwit, José Gotovitch (ed.), *La peur du rouge*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1996, pp. 127-136.

3. Voir *Le Drapeau rouge clandestin, pages glorieuses de l'histoire du parti communiste de Belgique*, Bruxelles, Fondation Joseph Jacquemotte, 1971, pp. 212-213.

demeurant, les communistes belges s'inscrivent dans la stratégie d'« indépendance nationale », pratiquée par leurs coreligionnaires dans de nombreux pays. Il s'agit d'éviter la mainmise américaine sur les économies d'Europe occidentale à la libération¹.

Le PC réalise un bon score aux élections de 1946 (12,5%) et prend part aux coalitions gouvernementales jusqu'en mars 1947. La progression communiste a été importante à la libération mais, marqué par le développement de la guerre froide, le parti communiste enregistre vite un déclin en termes politiques, syndicaux et électoraux. Alors qu'il avait atteint près de 88 000 membres en 1945, ils sont moins de 25 000 en 1950 et moins de 14 000 en 1956².

1948 est l'objet d'une grande réforme dans l'histoire politique belge : les femmes décrochent, enfin, le droit de vote aux élections législatives. Elles l'exerceront une première fois aux élections de 1949.

De 1945 à 1958, la vie politique belge est suspendue à deux problèmes majeurs : le retour sur le trône du roi Léopold III et la question scolaire. Toutes deux marquent la prégnance du clivage laïque-catholique, sur lequel s'opère une polarisation forte.

Compte tenu de l'attitude de Léopold III avant la guerre et pendant la campagne des dix-huit jours³, de son refus de quitter le pays, son retour sur le trône fut combattu par les mouvements et les partis laïcs (PSB, PL et PCB). En 1950, est organisée une consultation populaire sur le retour du roi. 57,68% des votants se sont prononcés pour le retour du roi⁴. Mais les résultats sont asymétriques. Dans la région bruxelloise et, plus encore en

1. Voir Edgard Lalmand, *Le parti communiste de Belgique dans sa lutte pour la libération, rapport présenté au comité central du PCB pour la libération le 21 octobre 1944*, 31 pages.

2. José Gotovitch, « Histoire du parti communiste de Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1582, 1997, p. 36.

3. Le roi avait vertement critiqué le gouvernement et essayé d'obtenir sa démission les 25 et 26 mai. Sur cette période, voir Jules Gérard-Libois, José Gotovitch, *Léopold III. De l'an 40 à l'effacement*, Bruxelles, Politique et Histoire, 1991, p. 30 et suivantes.

4. *Ibid.*, p. 233.

Wallonie, le « non » est majoritaire¹. Face à cette situation, Léopold III abdique au profit de son fils, Baudouin. Au-delà des péripéties liées au devenir politique de Léopold III, la question royale a cliché la vie politique – fait plutôt exceptionnel en Belgique. Elle est dominée par la confrontation principale entre parti socialiste et parti catholique avec le parti libéral en rôle d'appoint éventuel.

Pour le monde social chrétien la polarisation sur le clivage philosophique a eu des effets paradoxaux. D'une part, elle a favorisé l'obtention de la majorité absolue à la Chambre et au Sénat en 1950. D'autre part, la résolution de la question royale a très fortement divisé le PSC-CVP et, plus largement, le pilier chrétien. Deux jours après l'abdication, August Cool déclare au comité élargi de l'ACV-CSC : « Dans la nuit de dimanche à lundi, on a fait plus d'anti-Belges qu'au cours des deux guerres mondiales... Les Flamands sont blessés à un double titre : une première fois du fait de la question royale, mais surtout du fait de la manière dont on est arrivé à cette solution »². Dans le même temps, le Comité national du PSC-CVP crée une commission d'enquête relative à l'attitude des ministres sociaux chrétiens sur cette problématique. La commission conclura : « La solution adoptée le 1^{er} août dépasse à la fois le programme du parti et le message royal du fait qu'il implique l'abdication à terme... Estime en conséquence qu'il convient d'établir les responsabilités de cette violation du programme »³. Au congrès extraordinaire qui suit cet avis, le PSC-CVP recomposera son équipe gouvernementale et l'équipe dirigeante du parti. Jean Duvieusart, premier ministre, est par exemple « démissionné » au profit de Joseph Pholien, réputé léopoldiste convaincu. Ces tensions internes extrêmes entraînent une chute électorale au scrutin municipal de 1952 et une diminution forte du nombre

1. En Flandre - non compris l'arrondissement de Louvain et les cantons flamands de Bruxelles -, le « oui » obtient 72%. En Wallonie, le « non » recueille 58%. *Ibid.*, p. 234.

2. Lode Wils, *op. cit.*, p. 283.

3. Jules Gérard-Libois, « 1950 : L'effacement de Léopold III. Tempête au PSC-CVP », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1169-1170, 1987, p. 37.

d'affiliés. En 1951, le CVP ne compte plus que 80 872 membres pour 158 419 deux ans plus tôt¹.

Ce contexte permet de comprendre l'action du gouvernement homogène catholique entre 1950 et 1954. Tout spécialement sur la question scolaire, où le monde catholique va vouloir prendre sa revanche. En 1952, le ministre de l'Éducation Pierre Harmel propose et fait adopter de nouvelles lois scolaires tout à fait favorables à l'enseignement libre confessionnel. Ce « précédent de traitement unilatéral d'un conflit »² influencera la réponse laïque mais aussi la nature de la coalition qui succède au gouvernement homogène social chrétien.

En effet, une alliance gouvernementale « laïque » (PSB-PL) gouverne le pays de 1954 à 1958. Elle mettra en cause les avantages octroyés à l'enseignement catholique. Léo Collard, ministre de l'Éducation, présenta le projet dit n° 217 dont plusieurs articles réduisaient le montant des subventions étatiques à l'enseignement libre moyen et modifiaient les conditions de dispense de diplôme et les recrutements dans les divers réseaux d'éducation.

Ce projet suscita une réaction forte du monde catholique rassemblé dans le Comité national pour la défense des libertés démocratiques (CDLD). Cette rébellion culmina lors de deux grandes manifestations catholiques. La première eut lieu le 26 mars 1955 à Bruxelles³ ; la seconde, le 18 mai 1958. Toutes deux ont rassemblé deux cent mille personnes.

Les socialistes et les libéraux subissent le contrecoup de leur législature. Ils sont défaits aux élections législatives de juin 1958. Un gouvernement minoritaire social chrétien s'installe, le temps de « régler » la question scolaire. Une approche « proportionnelle » et consociationnelle va remplacer la logique « majoritaire » qui a prévalu entre 1950 et 1958.

Aboutissement de la Commission nationale pour l'étude des problèmes de l'enseignement, les principaux partis, à

1. *Ibid.*, p. 45.

2. L'expression de Paul Theunissen est reprise par Jeffrey Tyssens, *Guerre et paix scolaires. 1950-1958*, Bruxelles, De Boeck-Université, 1997, p. 37.

3. Xavier Mabile, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, Editions du CRISP, 1986, p. 311.

l'exception du parti communiste, signent le « pacte scolaire » le 20 novembre 1958.

L'échec électoral de la majorité laïque et la fin de la « guerre scolaire » auront des répercussions importantes sur la vie politique belge. Le clivage catholique-laïc perd de sa prégnance, ce qui entraîne une redéfinition identitaire des partis politiques¹. Précurseur de cette évolution, le parti libéral forme avec le parti social chrétien une bipartite gouvernementale inédite dans l'après-guerre.

Le début des années soixante est par ailleurs marqué par une nouvelle polarisation sociale qu'exprime particulièrement le grève de l'hiver 1960-61. Ce mouvement révélera aussi la polarisation de plus en plus marquée sur le clivage linguistique. Constatant, la situation extrêmement délicate des finances publiques, le gouvernement libéral-social chrétien avait établi un plan d'assainissement budgétaire. Le projet de l'exécutif rassemble un ensemble de mesures visant à stopper la spirale de la dette et l'accroissement des déficits budgétaires. Rapidement dénommé « loi unique »², ce projet de loi rencontre une hostilité forte des milieux socialistes, communistes et syndicaux.

A la mi-décembre en 1960, la Belgique entre dans une grève qui frappera les imaginations. Au sein des organisations syndicales, existe un débat sur la stratégie à suivre. Un désaccord crucial existe dans la FGTB. Le 16 décembre 1960, la FGTB rejette le mot d'ordre de grève générale. Le vote a été serré et dévoile une fracture interne importante. 496 487 voix se sont prononcées « contre », 475 823 « pour » et 53 112 se sont

1. *Ibid.*, p. 322.

2. La qualification « loi unique » vient du fait qu'il s'agit d'une loi-cadre rassemblant deux options mises en évidence par Jacques Yerna et Jean Neuville dans leur livre *Le choc de l'hiver 60-61. Les grèves contre la loi unique*. Décrivant les débats au gouvernement, les auteurs rappellent que « les démocrates-chrétiens renâcl[ai]ent devant les assainissements sociaux exigés par les conservateurs du PSC et du parti libéral. Ces derniers, par contre s'oppos[ai]ent aux augmentations d'impôts ». En définitive, c'est la combinaison de ces deux mesures qui constituera l'ossature de la « loi unique ».

Jacques Yerna, Jean Neuville, *Le choc de l'hiver 60-61. Les grèves contre la loi unique*, Bruxelles, Politique et histoire, 1990, pp. 68-69.

abstenus¹. La ligne de partage du vote tient, dans une très large mesure, à une division entre centrales francophones et flamandes². Cela entraînera le Secrétaire général adjoint de la FGTB, André Renard, à opérer un repli wallon et à associer, fait nouveau, dans le mouvement social le combat pour des réformes de structures et pour le fédéralisme. Les partis vont devoir s'adopter à ces mutations marquantes.

Le parti libéral, le premier défenseur historique du versant laïc du clivage philosophique, va se repositionner. En novembre 1959, le président Roger Motz organise un congrès de révision doctrinale dans laquelle une première ouverture aux chrétiens est réalisée. Mais c'est surtout Omer Vanaudenhove qui mènera cette opération à bien. Élu président du parti libéral le 6 mai 1961, il assume un processus de transformation de la formation libérale. Les 7 et 8 octobre 1961, le parti se rebaptise parti pour la liberté et le progrès (PLP). Le cœur du changement concerne le recentrage sur les questions économiques et sociales. Le PLP devient la formation du développement de la libre entreprise face aux projets et aux propos qualifiés de « collectivistes » des socialistes – particulièrement wallons – et de l'aile gauche du PSC-CVP.

Dans cette insistance nouvelle sur les questions économiques, la frontière traverse le monde des croyants et des non-croyants. Le parti réaffirme son ouverture neuve aux catholiques. Celle-ci est symbolisée par l'arrivée de personnalités de cet horizon. Notamment Charles Poswick, Jean Defraigne, et Louis Olivier.

Ce réalignement majeur fera passer les libéraux belges « du rang de petit parti anti-clérical d'appoint à celui de parti conservateur important ». Cette mutation, conduite par Omer Vanaudenhove, permettra au parti libéral de glisser avec succès du clivage laïc-religieux au clivage possédants-travailleurs. Elle s'est aussi accompagnée d'un mode de fonctionnement beaucoup plus centralisé qu'auparavant. En

1. François Perin, *Histoire d'une nation introuvable*, Bruxelles, Paul Legrain, 1988, p. 185.

2. Seules la régionale gantoise et une minorité de la régionale anversoise ont voté pour la motion de grève générale. D'autre part, la régionale mouscronnoise et une majorité de la régionale tournaïenne s'y sont opposées.

octobre 1961, le congrès libéral avalise un transfert large de pouvoirs jusqu'alors dévolus aux échelons locaux et régionaux vers les organes nationaux du parti¹. Cette mutation est couronnée par un triomphe électoral en mai 1965. Les libéraux passent de vingt à quarante-huit sièges à la Chambre des représentants.

L'adaptation sera beaucoup plus difficile au parti socialiste belge. Le PSB doit faire face à un réveil de son aile gauche suite au mouvement social de 1960-1961. Il est surtout confronté à la naissance du Mouvement populaire wallon, créé par André Renard le 6 avril 1961. Le MPW annonce deux objectifs majeurs. Il s'agit, d'une part, d'accéder au fédéralisme « qui seul peut assurer le respect et la mise en valeur de la personnalité des peuples dans l'harmonie générale » et, d'autre part, de réaliser les réformes de structures en matière économique et financière².

Le parti socialiste belge a accueilli avec beaucoup de réserves la création du MPW. Il y voit une menace pour l'Action commune socialiste de même qu'une tribune pour son aile gauche. Cela à un moment où le parti est de retour aux affaires avec le PSC-CVP. Les socialistes belges ont mal géré la dynamique nouvelle relative au clivage linguistique. En 1962 et 1963, ils ont donné leur aval à certains choix gouvernementaux qui mécontentaient une partie de leur base. A l'interne, ils tenteront de saborder le MPW et, en tout état de cause, de priver de parole et d'action les personnalités trop proches de ce courant³. Ce faisant, ils laisseront la voie ouverte à l'émergence de nouveaux acteurs politiques. La même remarque vaut d'ailleurs largement pour le monde chrétien, partie prenant au gouvernement entre 1961 et 1965.

Cela explique fondamentalement le développement de nouvelles formations politiques. La Volksunie est la première à

1. Walter Prevenier, et Luc Pareyn, « La fondation du PLP-PVV et ses conséquences (1958-1969), in Hervé Hasquin, Adriaan Verhulst (ed.),

2. *Ibid.*, p. 113.

3. Pascal Delwit, « Le parti et le gouvernement. Les socialistes de la libération aux *Golden Sixties* », in Hugues Lepaige, Pascal Delwit (ed.), *Les socialistes et le pouvoir. Gouverner pour réformer*, Bruxelles, Labor, 1998, pp. 221-258.

voir le jour. Elle est créée en 1954 sur une base chrétienne : le parti s'appelle alors Christelijke Vlaamse Volksunie. Mais la nouvelle formation s'affranchit presque immédiatement de cette étiquette chrétienne. Pour la première fois, un parti se présente sur une base fédéraliste. Il prône un État fédéral à deux composantes, avec Bruxelles-capitale comme district fédéral. Ses résultats sont probants dans le courant des années soixante et au début des années soixante-dix, en particulier lors des échéances de 1968 et de 1971.

Du côté francophone, un Rassemblement pour le droit et la liberté, regroupant des professeurs des universités de Bruxelles et de Louvain, catalyse, dans un premier temps, l'opposition aux dispositions des lois linguistiques relatives à l'agglomération de Bruxelles et à sa périphérie. Son action anticipe la création en 1964 d'une nouvelle formation politique, le Front démocratique des Bruxellois (plus tard, des Bruxellois francophones) FDF, au programme limité initialement à une double revendication : l'abrogation des lois linguistiques de 1962-1963 et la consultation des populations en vue de déterminer le territoire et le statut de la région bruxelloise. La progression du FDF est surtout spectaculaire dans les années soixante-dix, moment où il devient le premier parti de la région bruxelloise.

La structuration de la revendication fédéraliste wallonne à l'échelle politique fut plus lente. Né du parti wallon, le Rassemblement wallon (RW) structurera tous les groupes. Il se présente comme tel pour la première fois aux élections de 1968. Mais c'est en 1971 qu'il réalise son résultat historique. Il est alors le deuxième parti à l'échelle de la Wallonie.

Dans cette optique de recomposition du paysage politique compte tenu des prégnances différenciées des trois grands clivages structurant la vie politique belge, les élections législatives de 1965 constituent un tournant majeur.

Eu égard à la stabilité légendaire du comportement électoral en Belgique, le scrutin de 1965 a frappé les imaginations. Les deux grandes familles politiques historiques sont très sévèrement sanctionnées. Sociaux chrétiens et socialistes enregistrent un revers inédit par son ampleur et sa concomitance. Le parti pour la liberté et le progrès y gagne

presque un statut de formation politique à l'égale du PSB-BSP et du PSC-CVP. Il aura toutefois du mal à préserver cet acquis dans la décennie suivante.

Outre la pression régionaliste et linguistique qu'elles exercent, ces nouvelles formations interpellent les partis traditionnels sur un autre plan : celui de la pilariation et de la démocratie consociative belge. La pratique de délégation et d'établissement des compromis au niveau des élites politiques est mise en cause par ces partis neufs¹. De même des partis que la composition sociologique de leurs adhérents et de leurs électeurs diffèrent de situations jusqu'alors classiques. Pour la première fois, des partis captent des électorats significatifs dans les mondes de la croyance et de la non-croyance. Il en va de même pour leurs membres où militent ensemble pratiquants et laïques, ce qui est neuf dans le spectre politique belge.

5. LA SCISSION DES FAMILLES POLITIQUES

La défaite de 1965, la progression des partis régionalistes et la marque du débat institutionnel renforceront les forces centrifuges au sein des partis socialiste et social chrétien nationaux, mais aussi dans les rangs libéraux. De plus en plus de problématiques opposent ailes francophone et néerlandophone dans les trois grands partis. Le maintien en un seul parti de composantes francophone et flamande ne résistera pas à la croissance de ces conflits internes.

Le monde social chrétien, le premier, implose. L'« affaire de Louvain » en sera le catalyseur. En 1968, les pressions flamandes aboutissent au déménagement de l'aile francophone de l'Université catholique de Louvain sur le campus de Louvain-La-Neuve. Il s'agit désormais de deux universités : la Katholieke Universiteit te Leuven et l'Université catholique de Louvain.

1. Kris Deschouwer, « The decline of consociationalism and the reluctant modernization of the Belgian mass parties », in Richard Katz, Peter Mair (ed.), *How parties organize. Change and adaptation in Party organisations in Western Democracies*, Londres, Sage, 1994, p. 83.

L'« affaire » de l'Université de Louvain a été vécue comme un véritable traumatisme chez les sociaux chrétiens francophones. En février 1968, le PSC-CVP se scinde en deux partis distincts même si la coupure n'est entérinée qu'en 1969 à Bruxelles lors des congrès extraordinaires respectifs du Christelijke Volkspartij (27 avril 1969) et du parti social chrétien (31 mai 1969).

La coordination minimale qui est maintenue ne survivra pas longtemps. En 1972, la rupture est officiellement consommée. Le 22 mars 1972, le PSC élit son premier président en la personne de Charles-Ferdinand Nothomb. Pour sa part, Wilfried Martens devient le premier président du CVP¹. Chacun vit désormais sa vie. Cette scission a des conséquences importantes dans le paysage politique et dans l'agencement des rapports de force. Si le « monde » social chrétien est une réalité très tangible en Flandre, c'est moins évident du côté francophone. A telle enseigne que pour Patrick Pasture « le monde catholique en Wallonie était si divisé et doté d'une organisation si faible que l'on peut à peine parler de « pilier catholique » »².

Au sein du monde libéral, l'échec à l'élection de 1968 est dans une large mesure imputé à la campagne unitariste du PLP-PVV³. Par ailleurs, la question bruxelloise divise les libéraux. Au demeurant, c'est au sein de la fédération bruxelloise qu'éclate la première scission communautaire. En octobre 1969, la majorité des Flamands de cette fédération établit leur propre fédération, les Blauwe Leeuwen. Le 9 juin 1970, à l'occasion d'un vote au Sénat sur la limitation de Bruxelles aux dix-neuf communes, le PLP explose. La fédération bruxelloise s'autoproclame parti pour la liberté et le progrès de la région bruxelloise. Du côté flamand, est mis sur pied le Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PVV) : le 7 mai 1972, il devient indépendant du PLP. Côté francophone, l'agrégation fut beaucoup plus complexe.

1. Marc D'Hoore, « Du PLP-PVV au PRL-FDF. I. 1961-1992 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1554-1555, 1997, p. 11

2. Patrick Pasture, « Entre Eglise et citoyen : le PSC-CVP et sa base organisée », in Wilfried Dewachter e.a. (ed.), *op. cit.*, p. 277.

3. Walter Prevenier, « La séparation linguistique (1960-1979) », in Hervé Hasquin, Adriaan Verhulst (ed.), *op. cit.*, p. 344.

Le parti socialiste belge fut aussi affecté par cette évolution. Toutefois, sa scission n'intervient que dans les années soixante-dix. De fait, la cristallisation de la vie politique autour des questions linguistico-institutionnelles se développe dans les années soixante-dix. Suite au scrutin de 1968, le gouvernement socialiste-social chrétien va initier la première réforme de l'État belge. Le gouvernement déblaie partiellement le terrain dans un groupe de travail dit « commission des XXVIII » regroupant des membres de tous les partis politiques¹. Si ce groupe permettra indéniablement de faire avancer les esprits, c'est à l'échelle de l'exécutif que se réalise le compromis, avec le soutien des libéraux.

Le 14 février 1970, Gaston Eyskens peut tenir son célèbre discours à la Chambre des représentants. La première étape de la décentralisation de l'État belge est ouverte. La réforme constitutionnelle crée à la fois le principe des Communautés (défendu avant tout par les partis flamands) et celui de trois régions (défendu avant tout par les partis francophones). Mais il y aura asymétrie dans la mise en œuvre de la réforme de la Constitution. L'autonomie culturelle est établie au cours de l'année 1971 – loi du 21 juillet. En revanche, la régionalisation à trois – établie dans le célèbre article 107 quater – reste en rade. Cette donnée polarise la dimension communautaire et linguistique de la vie politique belge jusqu'à l'adoption de la deuxième réforme de l'État en août 1980.

Le scrutin de novembre 1971 l'atteste clairement. Le FDF, en région bruxelloise, et le Rassemblement wallon, en région wallonne, font une percée marquante. D'aucuns y voient la preuve de leur installation durable dans le paysage politique belge². L'instabilité gouvernementale devient récurrente. C'est au terme de l'élection de 1974 qu'un nouvel exécutif tente de mettre en application la régionalisation. Pour ce faire, Leo

1. Ce groupe était composé de vingt-huit membres : 5 PSC-CVP, 5 PSB-BSP, 5 PLP-PVV, 2 VU, 2 FDF-RW, 1 PCB, cinq présidents de parti, le premier ministre et les deux ministres des relations communautaires.

André Méan, *La Belgique de papa. 1970. Le commencement de la fin*, Bruxelles, Politique et Histoire, 1989, p. 111.

2. « Le FDF-RW (I) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 516, le 2 avril 1971, p. 2.

Tindemans a composé un cabinet avec les libéraux et deux partis régionalistes : le Rassemblement wallon et la Volksunie. La tentative échouera. Elle marque le déclin du RW¹ et la recomposition du monde libéral francophone. Le pluralisme qui caractérisait le Rassemblement wallon jusqu'alors se retourne contre lui. A la fin de l'année 1976, une frange importante du parti, conduite par Jean Gol, François Perin et Étienne Knoops, s'en détache pour rejoindre les libéraux. Le 24 novembre 1976, Jean Gol, André Damseaux et Pierre Descamps annoncent la création du parti pour les réformes et la liberté en Wallonie (PRLW) dont le congrès constitutif se déroule le 15 janvier 1977. L'agrégation complète des libéraux francophones intervient en avril 1979. Le PRLW devient le PRL : parti réformateur libéral.

Après ce premier échec, c'est un nouveau gouvernement qui tentera l'opération. Il rassemble le PSC, le CVP, le PSB-BSP, le FDF et la Volksunie. Ces formations aboutiront à un accord retenu dans l'histoire politique belge comme le « pacte d'Egmont », complété par les dispositions de l'accord de Stuyvenberg en février 1978.

Cependant, sous la pression d'une partie du CVP et d'une partie de la presse flamande, Leo Tindemans fera capoter l'accord en prenant appui sur certaines réserves de constitutionnalité exprimées par le Conseil d'État. Le 11 octobre 1978, Il remet la démission du gouvernement au roi sans consultation préalable des présidents de partis de la majorité. Le parti socialiste belge ne survivra pas à cet échec.

Des dissensions internes entre socialistes flamands et francophones existaient depuis le début des années soixante-dix mais le PSB avait su rester uni. L'échec du pacte d'Egmont ne permettra pas la perpétuation de cette unité. Après avoir fait le grand écart durant plusieurs mois, le PSB implose en septembre-octobre 1978. Karel Van Miert, co-président, refuse de suivre André Cools dans la stigmatisation du CVP et de Leo Tindemans en particulier. L'accession de Van Miert à la co-présidence en lieu et place de Willy Claes avait marqué l'accession d'une nouvelle génération au sein des socialistes flamands, plus ancrée

1. Pierre Lefèvre, « Le Rassemblement wallon au gouvernement : défi au gouvernement ou défi au parti ? », *Res Publica*, n° 3, 1977.

dans le mouvement de fédéralisation de la Belgique¹. En octobre, le parti socialiste belge donne naissance à deux formations : le parti socialiste (PS) et le Belgische Socialistische Partij (BSP), qui devient un an plus tard le Socialistische Parti (SP). Le BSP tient son congrès fondateur le 15 octobre. Le PS, le 15 novembre. André Cools y justifiera cette séparation : « Quand Wallons et Bruxellois disaient non à Tindemans et aux ultras du CVP, les socialistes flamands ne voulaient faire aucune peine, aussi légère soit elle, à ce même Leo Tindemans et à ce même CVP. L'accord ne pouvant plus se faire sur ce point fondamental, l'unité du PSB-BSP n'existait plus »².

La question régionale qui a dominé les années soixante-dix a un impact sur le paysage politique belge. En effet, la caractéristique majeure de ce paysage est l'existence d'un parti dominant différent dans les trois régions du pays : le parti socialiste en Wallonie, le FDF dans la région bruxelloise et le CVP en Flandre³. Mais la question communautaire sera partiellement résolue par les lois d'août 1980 qui constituent la deuxième phase de la réforme de l'État. Celles-ci établissent les régions flamande et wallonne en mettant l'épineux problème bruxellois « au frigo ».

En dix ans, le paysage institutionnel et politique a singulièrement changé. La principale évolution est clairement la scission des formations sociale chrétienne, socialiste et libérale. Dans les années soixante-dix, les partis régionalistes ont fortement pesé sur le débat institutionnel. Mais leur influence sur les partis classiques et les avancées décentralisatrices de la Belgique vont singulièrement amoindrir leur poids. En effet,

1. Serge Govaert, « Les socialistes flamands après la scission », *Cahiers marxistes*, n° 92, mars 1981.

2. Cité par Emmanuel Maurage, *La longue marche vers la régionalisation. Les carnets politiques d'André Cools (1973-1979)*, Bruxelles, Quorum, 1997, p. 112.

3. Xavier Mabille, « Le système des partis dans la Belgique post-unitaire (1971-1979) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 864, 28 décembre 1979, p. 2.

certaines partis ont intériorisé¹ et intégré dans leur programme la dimension régionale. De ce point de vue, l'exemple du parti socialiste est marquant en région wallonne² tout comme l'évolution du CVP en Flandre. Le Rassemblement wallon disparaît de l'échiquier politique, tandis que le FDF et la Volksunie subissent des reculs électoraux notables. Des problématiques nouvelles apparaissent ou se posent avec plus d'acuité. Il en résulte une redéfinition du paysage politique dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix.

6. NOUVELLES PROBLÉMATIQUES, NOUVELLES FAMILLES POLITIQUES, NOUVEAUX CLIVAGES ?

A la charnière des années soixante-dix et quatre-vingt, la crise économique et sociale marque les esprits et la politique gouvernementale. Il est désormais acquis que la crise n'est pas conjoncturelle. Ses effets pour la Belgique sont très importants. Les mesures d'engagement dans les secteurs public ou parapublic pour compenser les pertes d'emploi industriel marquent leur limite d'autant que la dette publique belge a gonflé de manière inquiétante.

La décennie quatre-vingt marquera une réorientation dans la politique économique. Elle est symbolisée par l'avènement d'une équipe gouvernementale sociale chrétienne-libérale, qui gouverne le pays de 1981 à 1987. L'arrivée au pouvoir de cette coalition s'est opérée à l'issue d'un scrutin calamiteux pour la famille sociale chrétienne. Aux élections de novembre 1981, sociaux chrétiens du Nord et du Sud du pays ont perdu plus d'un quart de leurs électeurs.

1. Xavier Mabille, « La faille du compromis », in Marc Uytendaele (ed.), *A l'enseigne de la Belgique nouvelle, Revue de l'Université de Bruxelles*, n° 3-4, 1989, p. 64.

2. Pascal Delwit, « Le parti socialiste », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (ed.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1996, pp. 23-42.

Cette déroute tient dans une large mesure aux conflits internes qui secouent les deux partis sociaux chrétiens.

Dans les rangs du PSC, la bataille faisait rage entre l'aile gauche – la démocratie chrétienne – et l'aile droite – le CEPIC. A l'issue du scrutin et dans le cadre de négociations difficiles pour la confection d'une coalition gouvernementale, le parti va élire une personnalité marquée par aucun des deux sensibilités en confrontation : Gérard Deprez. Ce dernier tentera de briser les forces centrifuges à l'œuvre en réduisant, au moins officiellement, le poids des « familles ». L'opération sera complexe avec le CEPIC, où agissent des personnalités proches de l'extrême droite. Une partie de ce courant refusera d'ailleurs la normalisation et fondera le parti libéral chrétien (PLC). Celui-ci n'aura toutefois aucun succès aux élections.

Mais il existe aussi des problèmes dans l'aile gauche du monde social chrétien. Le choix d'une alliance avec les libéraux conduira notamment le mouvement ouvrier chrétien à parrainer, en 1982, un nouveau mouvement politique : Solidarité et participation (SEP). Mais sa présentation à l'élection de 1985 se révèle non porteuse.

Au sein du CVP, la lutte fait rage entre les partisans de Leo Tindemans et ceux de Wilfried Martens, tenant de l'ouverture régionaliste du parti. Dans ce cas aussi, la lutte des « familles » bat son plein. Mais le rapport du groupe de travail chargé d'analyser et de remédier à cette situation n'a entraîné que peu d'impact réel sur le fonctionnement du parti¹.

Pour sa part, le parti socialiste est profondément secoué par une crise interne à la charnière des années soixante-dix et quatre-vingt. Les rapports de son président André Cools avec la FGTB se détériorent. En effet, pour André Cools, le PS doit renouveler son positionnement compte tenu du contexte économique et social nouveau. Les engagements du programme très à gauche de 1974 ne peuvent plus être tenus. Il s'agit de recentrer le programme et l'action du parti. Devant l'opposition interne à laquelle il est confronté, Cools démissionne en

¹. Lieven De Winter, « Le CVP : entre gestion et conviction », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (ed.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 66.

espérant transmettre facilement le maroquin présidentiel à Guy Spitaels. En vérité, Guy Spitaels ne s'imposera que d'extrême justesse face à Ernest Glinne¹. Il conduira néanmoins le parti socialiste vers des positions programmatiques plus modérées dans le domaine économique et social. Il confirmera par ailleurs le tournant régional du PS symbolisé par l'entrée de José Happart – « héros » de la cause wallonne – au PS. José Happart est pour la première fois présent sur les listes socialistes à l'élection européenne de 1984. Il recueille 234 966 suffrages soit 31% des voix obtenues par le PS².

Dans les rangs des socialistes flamands, les années quatre-vingt sont marquées par une tentative d'ouverture au monde ouvrier chrétien. Elle est matérialisée par la publication, en 1979, du manifeste *Doorbraak* (Le percée) dont les trois buts définis sont « le pluralisme idéologique au sein des organisations politiques et le pluralisme politique au sein des organisations idéologiques ; la constitution d'une force progressiste en Flandre à laquelle participent des chrétiens ; la clarification des choix politiques »³. La participation très active du SP aux manifestations pacifistes de masse en 1983, 1984 et 1985 concourront à ces ponts entre certains courants chrétiens et le SP. Lors des élections européennes de 1984, le prêtre limbourgeois Jef Ulburghs sera présent et élu sur la liste du SP. Toutefois, les socialistes flamands ne parviendront pas à entamer la clientèle électorale du CVP, ni à affecter l'encadrement social du Mouvement ouvrier chrétien flamand (ACW).

Le début des années quatre-vingt a vu l'émergence d'un parti, l'UDRT, fondé sur la révolte des petits commerçants contre une fiscalité jugée excessive. L'Union démocratique pour le respect du travail voit le jour en avril 1978. Son origine est étroitement liée aux sentiments d'inquiétude et de mécontentement parmi les petits commerçants et les professions libérales. La

1. *Le Peuple*, 23 février 1981.

2. Michel Collinge, « Elections européennes en Belgique : géographie des voix de préférence », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1266, 1989, p. 10.

3. Serge Govaert, « Deux courants socialistes flamands. 2. Doorbraak », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1071, 1^{er} mars 1985, p. 6.

Fédération générale des travailleurs indépendants (FGTI) a fortement contribué à la naissance de cette formation. Les principaux objectifs de l'UDRT sont sans équivoque : « l'abolition de la punition fiscale du travail, de l'initiative et l'harmonisation des régimes de pension ». Mais rapidement, l'UDRT élargit son propos et ses slogans. Elle assume notamment un rejet acerbe du monde politique et syndical. Les femmes et les hommes politiques sont ainsi qualifiés de « politiciens », « magouilleurs », « politicards » et accusés de former une véritable *Nomenklatura*. En 1983, le livre blanc de l'UDRT se concluait en ces termes : « L'UDRT dénonce le complot des dirigeants politiques et syndicaux. Sous prétexte de défendre nos intérêts, ils justifient leurs actes en se présentant comme les défenseurs de l'une ou de l'autre catégorie de citoyens, mais dans les coulisses, ils se partagent le gâteau, produit de notre travail et de nos efforts »¹.

À cette dénonciation du « système » et du « complot », l'UDRT opposait le principe de la liberté d'entreprendre, de la « véritable » économie libre qui devait finalement conduire « au niveau le plus élevé possible, pour le plus grand nombre de personnes ». L'État était voué aux gémonies et décrit comme « l'instrument déterminant de la domination et de la confiscation des richesses qu'exerce la *Nomenklatura* sur les citoyens ». Dans sa courte histoire électorale, l'UDRT n'a connu une percée significative qu'en région bruxelloise. En 1978, elle y obtenait son seul résultat tangible avec 2,3% et l'élection comme député de son président Robert Hendrick. En 1981, sa croissance est restée bornée à cette aire géographique. Avec 7% des suffrages, elle obtint trois députés et un sénateur. Cette performance était toutefois très en deçà des attentes et contribua à une dérive vers une propagande à connotation xénophobe et raciste. Les slogans relatifs à la fiscalité font place à des campagnes anti-immigrées de plus en plus prononcées. Cette évolution est consacrée lors des élections communales de 1982, ce qui n'empêche l'UDRT de subir un nouveau revers.

1. « UDRT, Livre blanc de 1983 », cité par Patrick Van Eesbeeck. *L'UDRT. De la révolte anti-fiscale des indépendants au libéralisme anti-radical*, Bruxelles, ULB, 1985, p. 45.

Le nouveau créneau politique, désormais clairement affiché, est un échec. Il est en effet largement assumé par le bourgmestre de Schaerbeek Roger Nols. De nombreux transferts politiques s'opèrent ; la plupart vers le parti réformateur libéral (PRL). En 1985, l'UDRT recule à Bruxelles de 7% à 3,9%. Seul Robert Hendrick est élu. Cet échec marque la fin réelle de l'UDRT comme parti. Elle se transforme en mouvement, conçu dans l'optique d'un groupe de pression, UDRT 2 000. Robert Hendrick est élu en 1987 sur la liste sociale chrétienne (PSC-APB). Mais il n'y a pas de lendemain politique à ce mouvement. Plusieurs responsables politiques flamands rejoignent même le Vlaams Blok en 1987, dont le co-président de l'UDRT-RAD, Roger Frankinoulle.

La disparition effective du parti communiste de Belgique est un autre fait marquant. En 1985, le PCB ne décroche plus aucun élu. Il avait encore deux députés (Daniel Fedrigo et Didier Bajura) et un sénateur (Jules Vercaigne). Cette chute est intervenue rapidement. En effet, les années soixante-dix avaient été marquées par une stabilisation des performances électorales du PCB-KPB. Dans la partie wallonne, ses résultats se situaient entre 5 et 6% avec des pointes plus marquantes dans les parties ouvrières du Hainaut et de Liège. Dans la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde, il capte entre 3 et 4%. En revanche, il reste très marginal en Flandre à l'exception de quelques poches dans la province d'Anvers.

L'élection législative de 1981 avait indiqué un recul sensible. A partir de ce moment, les performances électorales communistes s'érodent tout à fait. Il en est ainsi aux élections communales de 1982 et aux européennes de 1984. Avec le dénouement, sur le plan de la représentation parlementaire, en 1985. Dès 1986, certains au PC posent clairement la question de la survie : « Les années 78-79 ont marqué une rupture, après 25 ans d'oscillation des résultats électoraux autour d'une moyenne d'environ 3%, et la suite des mauvais résultats, depuis lors jusqu'à aujourd'hui, ne peut pas laisser présumer une remontée rapide : l'avenir électoral du PC fait donc question »¹. Les

1. « Vers le 25^e congrès national du PCB, premier bilan de la discussion dans la fédération bruxelloise », *PCB Bruxelles*, n° 68, février 1986, p. 3.

scrutins ultérieurs confirmeront cet état de fait. En dix ans, le parti communiste a perdu plus de deux tiers de ses électeurs. Dans ces conditions, l'effondrement des régimes communistes en novembre 1989 (juillet 1991 pour l'URSS) a accéléré la déliquescence au point de vue électoral et de l'influence politique.

Dans un autre registre, la Belgique connaît le développement de deux partis écologistes. Ecolo est mis sur les fonts baptismaux lors de deux assemblées de militants écologistes au mois de mars 1980. Leur premier but est « d'organiser une structure d'intervention permanente sur le mode autogestionnaire et fédéraliste, afin de poser la revendication écologique sur le plan politique en termes de gestion de société »¹. Ecolo se positionne surtout comme une formation totalement neuve : neuve quant à son fonctionnement interne, neuve quant à la manière d'envisager les débats, neuve enfin quant aux questions qu'elle aborde².

Les sources de l'émergence d'Ecolo et d'Agalev sont diverses. A l'image de ce que l'on peut observer dans d'autres États d'Europe occidentale, la Belgique connaît le développement de mouvements de protection de l'environnement comme par exemple les Amis de la terre. Par ailleurs, l'État belge a choisi d'investir massivement dans la production énergétique par le nucléaire civil. Cela n'a pas engendré des mouvements de masse comme par exemple en Allemagne ou en France mais des débats dans de nombreux cénacles où des personnalités se rencontrent, dont certaines d'entre elles seront parmi les fondateurs des deux partis verts.

1. *La Libre Belgique*, 23 avril 1980.

2. Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, *Ecolo : les verts en politique*, Bruxelles, De Boeck-Université, 1996.

Enfin, rappelons le contexte belge des années soixante-dix. Aucune législature n'arrive à son terme. Le projet de régionalisation est embourbé et aucun gouvernement ne parvient à le mener à terme, en dépit d'un accord promis en 1977 (le pacte d'Egmont). La question communautaire domine l'agenda politique alors que d'autres problèmes pressants sont négligés : la reconversion industrielle en Wallonie, la dette publique, le chômage,... Les deux partis verts bénéficieront d'un élan et d'un vote d'expression de mécontentement face à cette société bloquée. Les verts font d'ailleurs leur première campagne comme parti sous le mot d'ordre « Faire de la politique autrement », qui séduit de nouvelles catégories sociales – les « nouvelles classes moyennes » – peu mobilisées par la problématique linguistique.

Ecolo perce rapidement dans le paysage politique : aux élections législatives de 1981, municipales de 1982 et européennes de 1984. En revanche, la deuxième moitié des années quatre-vingt marque un arrêt électoral, entre autres lié à une crise interne. Ecolo redémarrera sous la conjonction de trois évolutions : le départ de l'aile gauche libertaire du parti, l'accession des socialistes au pouvoir en 1987 et le retour à l'avant-plan de l'actualité des questions d'environnement, liées notamment à la catastrophe de Tchernobyl (1986). Dans cette conjoncture, Ecolo se pose en défenseur des services publics et sera en pointe dans le soutien au monde de l'éducation francophone lors de la grève spectaculaire de 1990-1991. A l'élection législative de 1991, Ecolo réalise un excellent résultat et sera partie prenante, en soutien extérieur au gouvernement, à la réforme de l'État de 1992-1993.

Les origines du parti écologiste en communauté flamande, Agalev, sont différentes de celles d'Ecolo. Elles remontent au début des années soixante-dix et à la mise sur pied dans la province d'Anvers d'une association Anders Gaan Leven (AGL, vivre autrement). Ce mouvement a été lancé par Luc Versteyleen, prêtre et enseignant jésuite dans la banlieue d'Anvers. Le groupe fonde sa philosophie, sa réflexion et son action autour de

trois valeurs principales : la solidarité, la sobriété et le silence¹. Agalev voit le jour les 27 et 28 mars 1982 dans la foulée du scrutin victorieux de 1981. Les performances électorales d'Agalev sont quelque peu différentes de celles de son partenaire francophone. Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, Agalev bénéficie d'une progression électorale soutenue. Depuis, en revanche, le score des verts flamands a stagné et même régressé. Cela n'a toutefois pas empêché Agalev d'être aussi partie prenante à la réforme de l'État de 1992-1993.

Enfin, à l'image d'autres pays d'Europe occidentale, la Belgique vit également la naissance de partis d'extrême droite. En Flandre, il s'agit du Vlaams Blok. Ce parti est, à l'origine, un cartel électoral qui rassemble deux partis flamingants tout à fait opposés à l'accord l'Egmont : le VNP (Vlaams Nationale Partij) animé par Karel Dillen et le VVP (Vlaamse Volkspartij) dirigé par Lode Claes.

Fondé originellement sur les questions communautaires, le Vlaams Blok modifie progressivement le centre de sa propagande vers la lutte contre l'immigration. À partir de 1984-1985, cette problématique devient même au cœur de ses campagnes politiques.

La documentation du parti révèle les choix droitiers voire fascisants du parti. Le Vlaams Blok affiche un élitisme lié à la nationalité et un patriotisme flamand sans équivoque. Mais il revendique aussi « l'ordre » indispensable dans le sens de « moins de ministères, moins d'hommes politiques, l'interdiction des jetons de présence pour les hommes politiques »,...². Par ailleurs, jusqu'à l'écroulement du mur de Berlin, le Vlaams Blok affichait un anti-communisme tenace et un soutien sans faille à l'OTAN de même qu'une solidarité avec l'apartheid pratiquée en Afrique du Sud. Dans les questions de société, le Vlaams Blok s'est aussi très vite signalé pour son combat pour le « respect de la vie » et « contre l'avortement »³ et surtout par sa lutte pour

1. Kris Deschouwer, « Belgium : The Ecologists and Agalev », in Ferdinand Müller-Rommel (ed.), *New Politics in Western Europe. The rise and success of Green Parties and Alternative Lists*, Londres, Westview Press, 1989, p. 40.

2. *Tract électoral*, Élections législatives de 1987.

3. Vlaams Blok, Vlaams Blok Jongeren. Werkgroep Abortus, *Dit leven is in*

l'amnistie pour les collaborateurs, ayant été condamnés au lendemain de la guerre.

La progression politique et électorale du Vlaams Blok s'est opérée en deux temps. De 1981 à 1988, le parti d'extrême droite flamand se déploie principalement à partir de son point de gravité initial : la province d'Anvers. Le parti ne parvient pas à décoller politiquement ou électoralement. Face à cette difficulté de s'implanter hors de ce cœur historique, le Vlaams Blok initie un changement interne de redynamisation. Il lance une « opération de rajeunissement » sous la houlette de Filip Dewinter. Les jeunesses du Vlaams Blok (Vlaams Blok Jongeren) sont créées.

Le parti d'extrême droite flamand entame une progression marquante à partir des élections législatives de 1987 sous l'effet d'une accélération de la dualisation de la société qui contribue à « de « nouvelles » orientations de valeurs » dans une partie de l'électorat¹. Pour la première fois, le Vlaams Blok passe le seuil des cent mille suffrages : 116 534.

Les élections communales d'octobre 1988 voient le Vlaams Blok grimper de manière spectaculaire dans la ville d'Anvers. Il y recueille dix sièges alors qu'il n'en avait que deux précédemment. Mais plus largement, le parti s'est présenté dans cinquante-trois municipalités (vingt-cinq en 1982) et a décroché au total vingt-sept mandats de conseillers communaux. Diverses enquêtes post-électorales² ayant montré que la motivation essentielle de l'électorat du Vlaams Blok reposait sur sa position en matière d'immigration, le gouvernement décide le 8 novembre 1988 d'instituer un Commissariat royal à la politique des immigrés chargé « de l'examen et de la proposition des

gevaar : een Vlaams Blok brochure over abortus, Nationalistisch Vormingsinstituut Brussel, 1992.

1. Marc Swyngedouw, « L'essor d'Agalev et du Vlaams Blok », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1362, 1992, p. 10.

2. Jaak Billiet, Ann Carton, Rik Huys, *Onbekend of onbemind? Een sociologisch onderzoek naar de houding van de Belgen tegenover migranten*, Leuven, SOI, 1990 ; Marc Swyngedouw, « Het Vlaams Blok in Antwerpen. Een analyse van de verkiezingsresultaten sinds 1985 », in Hugo De Schampeleire, Yannis Tanassekos, *L'extrême droite en Europe de l'Ouest*, Bruxelles, VUB Press, 1991.

mesures qui s'imposent à l'égard de la problématique des immigrés »¹.

À partir des élections européennes de 1989, l'expansion du Vlaams Blok se généralise à toute la Flandre. Avec 241 117 voix, il double son score de l'élection législative de 1987 et il obtient un député européen. Mais c'est à l'élection nationale de novembre 1991 que le Vlaams Blok marque le plus les esprits. Le parti rassemble sous son nom plus de 400 000 suffrages. La Volksunie est dépassée. Le principal parti fédéraliste flamand est de la sorte supplanté sur sa droite. Il s'agit désormais d'une formation avec laquelle on doit compter. Cela est d'autant plus vrai qu'il confirme cette performance lors des scrutins suivants. À l'élection européenne de 1994, il recueille 464 000 voix et remporte un deuxième siège de député européen. L'élection communale de septembre 1994 scelle son enracinement politique.

Enfin, au scrutin législatif de mai 1995, le Vlaams Blok s'approche des 500 000 suffrages. Il recueille 475 677 voix et passe au rang de sixième parti de Belgique devant le parti social chrétien. De 1987 à 1991, la progression du Vlaams Blok a été marquante dans la province d'Anvers mais proportionnellement il a crû de manière plus importante dans les autres provinces flamandes et dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

L'expansion électorale du Vlaams Blok et sa diversification géographique lui ont permis de conquérir des élus de plus en plus nombreux. D'un député en 1985, il est passé à trois en 1987 et douze en 1991. En 1995, il a décroché onze sièges mais sur un total de 150 plutôt que 212. À l'exception du Brabant flamand, il a désormais des députés issus de chaque province et de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

1. Article 2 de l'arrêté royal du 7 mars 1989 instituant le Commissariat royal à la politique des immigrés, *Moniteur belge*, 11 mars 1989.

En Communauté française, c'est à la charnière des années 1984 et 1985 qu'est mis sur les fonts baptismaux le Front national. Daniel Féret constitue l'association sans but lucratif le Front national-Nationaal Front en septembre 1985. Cette formation est créée par une poignée de personnes dévouées au docteur Féret, médecin originaire de la région de Tournai¹. L'optique est claire pour ce jeune parti. Il s'agit de bénéficier de l'écho médiatique du Front national français suite à l'élection européenne de 1984. Au scrutin législatif de 1985, il récolte 0,45% des suffrages dans la région bruxelloise. Les quelques documents disponibles témoignent sans conteste que la problématique de la lutte contre l'immigration occupe la place centrale dans leur campagne. En 1987, le FN a quelque peu progressé dans sa structuration. Il a pénétré certains quartiers bruxellois, ce qu'indique sa progression à l'élection législative de 1987. Mais cet enracinement trouve surtout un premier aboutissement lors du scrutin communal de 1988. Le FN y décroche son premier conseiller communal à Molenbeek. Lors des premières élections régionales de Bruxelles-Capitale en 1989, cette progression est amplifiée avec l'élection de deux députés. Le FN obtient 3,3% des suffrages. Le rejet et la stigmatisation de l'immigration sont à l'avant-plan de la communication frontiste.

Cette première percée n'a pas été sans conséquences internes. Au contraire, la progression a exacerbé des tensions internes. Deux sensibilités s'affrontent au FN : d'une part les membres en provenance de diverses organisations d'extrême droite, d'autres part les adhérents provenant des partis libéral et social chrétien et du Front Démocratique des francophones (FDF). Les premiers acceptent mal la direction autoritaire de Féret et jugent le programme du FN trop faible d'un point de vue idéologique. Les seconds encouragent la mutation du parti en un parti respectable, débarrassé de toutes références aux

1. Philippe Brewaeys, Vera Dahaut, Anaïs Tolbiac, « L'extrême droite francophone face aux élections », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1350, 1992, p. 20 ; Manuel ABRAMOWICZ, *Les rats noirs*, Bruxelles, Éditions Luc Pire, 1996.

idéologies et aux régimes fasciste et nazi¹. Le Front national se compose ainsi de deux tendances antagonistes : l'une est représentée par d'anciens membres de groupuscules d'extrême droite et l'autre par d'anciens militants de partis traditionnels. Les premiers y ont apporté les contenus d'extrême droite et les seconds, par souci de respectabilité, souhaitent offrir l'image d'un parti nouveau, d'un parti de la droite nationale. Ainsi, Jacques Willocq, premier élu communal du FN en 1988, déclare : « mon ambition première était de montrer aux Belges que le Front national est un parti respectable et qu'il doit être respecté »². Daniel Féret partage cette optique mais il doit donner des gages aux premiers et surtout, à l'image de Jean-Marie Le Pen, il est contraint de faire dans l'outrance pour focaliser l'attention médiatique.

Tout comme le Front national en France, le FN belge cultive son aspect « forteresse », « seul contre tous », « solidariste ». Mais contrairement à son homologue français il n'est jamais parvenu à se structurer, à pénétrer durablement des sphères de la société ou à assurer un recrutement de membres nouveaux. À la fin des années quatre-vingt, le FN était une coquille presque vide ; il l'est demeuré. À l'inverse du FN français ou du Vlaams Blok, le parti de Féret est donc très peu organisé. Il n'a pas de forte présence sur le terrain et organise peu d'actions locales. Aucune formation de cadres n'est prévue et la formation idéologique interne est faible.

En novembre 1991, le FN connaît une avancée notable par rapport à 1987. Il passe de 7 596 voix à 64 992 et décroche un élu. A l'élection législative de 1995, le Front national a encore progressé. Avec 138 496 suffrages il fait plus que doubler son nombre de suffrages. En six années, le Front national a donc franchi plusieurs paliers dans ses performances électorales. Sa progression a été marquante dans les cantons hennuyers, province dans laquelle il atteint près de 8% des suffrages.

1. Andrea Rea, « Le Front national : force électorale et faiblesse organisationnelle », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (ed.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 198.

2. *Le National*, n° 2, novembre-décembre, 1989, p. 8.

7. LES « RÉVÉLATIONS » DE L'ÉLECTION NATIONALE DE 1991

Le résultat de l'élection de novembre 1991 a été ressenti comme un cataclysme politique, spécialement du côté flamand, où le mouvement électoral a été très impressionnant¹. Les trois grandes familles politiques traditionnelles ont reculé, parfois sévèrement, à l'occasion de ce scrutin.

Ce recul des familles politiques historiques s'accompagne d'une progression spectaculaire de partis « non gouvernementaux ». En Flandre, c'est le progrès du Vlaams Blok qui a marqué les esprits. D'un peu plus de 166 000 voix en 1987, le parti d'extrême droite flamand passait à 405 000 suffrages. Par ailleurs, la liste Rossem, de tendance libertaire et dirigée par le milliardaire « anarchiste » Jean-Pierre Van Rossem, constituée quelques semaines à peine avant le scrutin, décrochait un score tout à fait inattendu : près de 200 000 suffrages.

L'élection de 1991 a témoigné d'une nouvelle étape dans la fragmentation du paysage politique. Treize formations ont, à l'issue de ce scrutin, des élus. Un autre fait est marquant : les écarts entre les partis se sont rétrécis. Le scrutin de 1995 a figé cette situation. La liste Rossem a disparu mais certains petits partis ont encore progressé. Pour la première fois depuis l'instauration du suffrage universel, les familles socialiste et sociale chrétienne ont capté, ensemble, moins de 50% des suffrages.

Comme nous venons de le présenter, le paysage politique en Belgique a fortement évolué depuis la proclamation de l'indépendance en 1830 sous l'effet de pressions externes et de choix des acteurs politiques.

Depuis 1996, la Belgique a par ailleurs connu des secousses profondes. Quelles peuvent en être les conséquences pour les partis ?

¹. Marc Swyngedouw, « Les nouveaux clivages dans la politique belgo-flamande. Etude empirique », *Revue française de science politique*, octobre 1995.

Dans le cadre de la pilarisation, les partis en Belgique ont été puissants en termes de membres. Si l'on peut relever une érosion depuis une dizaine d'années, le nombre d'adhérents reste important. Plus de 500 000 Belges ont aujourd'hui encore une carte de parti. Aucune structure ne rassemble autant de monde dans ses réunions de manière régulière. Cette observation n'empêche pas de relever dans le même temps les problèmes du militantisme et la difficulté de recruter dans les jeunes générations. Outre les mutations du militantisme, il importe de soulever la problématique du « projet » auxquels sont confrontés les formations politiques ; en particulier pour les deux familles politiques dominantes dans l'histoire politique : socialiste et sociale chrétienne.

Les partis ont du mal à renouveler leur stock d'idées. Les congrès de rénovation sont rares et certains sont confrontés à d'importantes mutations sociologiques. Ainsi, la sécularisation de notre société et le recul marquant de la pratique religieuse¹ sont-ils des défis cruciaux pour le parti social chrétien dont la crise entre 1996 et 1998 est un révélateur, et à moyen terme, pour le CVP. L'érosion de l'État social ne l'est pas moins pour le PS et le SP.

Les exigences accrues des citoyens et des membres sont d'autres défis pour les partis. La participation de la grande majorité des adhérents aux prises de décision politique est souvent une vue de l'esprit. Ces dernières années, les formations politiques ont d'ailleurs tenté de répondre à ces requêtes. Des changements se sont développés lentement ces quinze dernières années et on a pu constater une évolution convergente : la diminution du poids des structures intermédiaires des partis, principalement des fédérations d'arrondissements ou provinciales, au profit d'une relation plus « directe » avec les adhérents de base. L'élément le plus visible de cette transformation est l'élection directe du président du parti par les adhérents. Le PSC l'avait inaugurée, le PRL l'a introduite dans sa réforme statutaire du parti en septembre 1987, le VLD

1. Liliane Voyé, Karel Dobbelaere, « Des transformations du catholicisme en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1548, 1997, p. 5.

en novembre 1992, le CVP en 1993, le SP en décembre 1995 et le PS en mars 1997 – sans l’avoir encore expérimentée.

Certes, en soi, cette mesure n’est pas un gage de participation et de transparence. Cette mutation ne concerne pas seulement l’élection du président. Depuis la création d’Ecolo et d’Agalev, tous les adhérents de ces partis peuvent prendre part aux assemblées générales qui en sont les organes souverains. Tout membre des partis écologistes peut donc être partie prenante au processus décisionnel de sa formation. Le VLD a initié la même réforme en 1992. Cette possibilité n’est d’ailleurs que parcimonieusement exploitée par les adhérents de ces partis. Un membre sur deux d’Ecolo n’a jamais participé à une assemblée générale¹. Quant au VLD, 2 000 membres ont pris part aux congrès nationaux depuis l’introduction de cette réforme statutaire alors que le parti compte 80 000 membres. Le SP a introduit un changement d’une autre nature à son congrès des 9 et 10 décembre 1995 : le choix des délégués au congrès ne se fera plus à l’échelle des fédérations d’arrondissements mais bien à celle des sections, ce qui ôte un filtre à la sélection des congressistes. Mais ce qui peut aussi engendrer des dérives plébiscitaires.

Mais les transformations majeures doivent concerner une démocratisation du fonctionnement régulier du parti et à tous les échelons, de l’échelon communal au niveau européen. C’est un enjeu essentiel pour approfondir le débat et la participation au sein des partis et pour élargir leur recrutement dans les jeunes générations.

Récemment, plusieurs partis ont entamé des travaux de réflexion et de redéfinition programmatiques : le PS, dans une première étape, en avril 1995 et mars 1998 ; Ecolo dans les processus des États généraux de l’écologie politique en 1997 et 1998, le PRL a tenu plusieurs congrès programmatiques en 1996 et 1997, le PSC en 1997 et 1998. Du côté flamand, le SP et le CVP ont redéfini leur canevas de société en 1998.

Mais par-delà ces initiatives importantes, les partis auront à prouver la concordance entre la théorie couchée sur papier et la

1. Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, *Ecolo : Les verts en politique*, Bruxelles, De Boeck-Université, 1996, pp. 216-217.

réalité du terrain et de leurs pratiques. Car susciter ou participer à de nouveaux engagements sans leur donner de débouchés tangibles est la meilleure manière de dépolitiser la société belge, qui n'en a pas vraiment besoin. Les côtes de confiance des différents exécutifs sont en effet au plus bas¹.

¹. Les indications trimestrielles du quotidien *La Libre Belgique* en témoignent à suffisance. Fin décembre 1998, les côtes de confiance pour le gouvernement fédéral étaient les suivantes.

	Décembre 1998
Tout à fait confiance	4
Plutôt confiance	18
Plutôt pas confiance	21
Pas du tout confiance	29
Sans opinion	28

*Politique et justice :
entre convivialité et suspicion*

1. INTRODUCTION

Une législature s'achève au cours de laquelle l'institution judiciaire fut mise en cause avec une âpreté sans précédent. Le monde politique s'est fait le relais d'une opinion publique bouleversée par la révélation du martyre infligé à des enfants sans que le système judiciaire et policier ne semble capable de réagir adéquatement. Parlement, gouvernement et partis d'opposition ont donc proclamé leur détermination à réformer la justice. L'effervescence qui s'en est suivie devrait conduire à une rénovation spectaculaire de la culture traditionnelle des magistrats. Et chacun s'accorde aujourd'hui- pour le déplorer ou pour le célébrer – sur le constat que, sans doute, sans cette crise douloureuse, un tel mouvement réformateur eût été impossible.

La crise a-t-elle réellement porté au-devant de la scène, d'une part, des problèmes clairement identifiés du fonctionnement de la justice et, d'autre part, des idées novatrices ? A-t-elle favorisé l'émergence d'un regard nouveau sur l'organisation judiciaire ? A-t-elle conduit à de nouvelles définitions des rapports entre le juge et le citoyen, de la mission de service public de la justice ou de la responsabilité des

magistrats ? Nous avouons notre perplexité au terme de cette déconcertante constatation : dans leur immense majorité, les projets de cette fin de législature étaient inscrits, les uns, dans le programme de gouvernement de 1995, les autres, depuis plus de quinze ans, dans celui de quelques associations de magistrats.

Pourtant, il est certain que de nouveaux comportements sont désormais requis. La question qu'il est alors permis de se poser est de savoir si, aujourd'hui, la crise n'a finalement pas plus d'incidence sur la perception des textes par ceux auxquels ils vont s'imposer qu'elle n'en a eu sur l'inspiration de ceux qui les ont rédigés. Et peut-on déjà en tirer certaines conclusions pour les rapports futurs entre justice et politique ?

2. LE DÉBUT DE LA DÉCENNIE

Au début de la décennie, le pouvoir politique belge avait exprimé une préoccupation tout à fait nouvelle : mieux comprendre la perception par la communauté judiciaire elle-même de son mode de fonctionnement, saisir le sens de ses amertumes et de ses enthousiasmes.

Une mission fut confiée conjointement au Centre de sociologie du droit (CRS) de l'Université d'Anvers (UFSIA) et au Centre liégeois d'étude de l'opinion de l'Université de Liège (CLEO). Un rapport intitulé *Enquête sur le statut du magistrat et sur les conditions de travail de la justice* analysait l'indice de satisfaction des juges et des procureurs sur leurs conditions de travail et sur leur statut. Un tel indice apparaissait alors comme un élément de leur motivation et, partant, comme une condition d'une meilleure efficacité du service public de la justice.

Quelques enseignements pouvaient être tirés de ce rapport. Les magistrats s'exprimaient massivement en faveur de la carrière plane. Un front d'insatisfaction était plus nettement perceptible dans les tribunaux de première instance où des doléances s'exprimaient sur la surcharge récurrente de travail, le manque d'accès à une documentation juridique informatisée,

la politisation de nominations, l'inflation des manœuvres dilatoires et l'abus du recours au judiciaire dans les conflits privés. Par contre, l'on pouvait constater que le degré de satisfaction sur le contenu du travail restait important, atteignant 86% chez les juges de paix, environ 60% dans les cours d'appel et encore 56% dans les tribunaux de première instance. En bref, dans leur grande majorité, les magistrats disaient aimer leur métier mais déploraient les conditions dans lesquelles ils avaient à l'exercer. Quant aux politiques, ils prenaient la chose suffisamment au sérieux pour commander à ce sujet de savantes études.

3. LA NOUVELLE LÉGISLATURE

Été 1995. Jamais législature n'avait commencé sous les auspices d'une convivialité aussi affichée entre le monde politique et la communauté judiciaire. Première source de satisfaction : enfin un ministre à temps plein, qui ne soit pas en même temps vice-Premier et détenteur d'autres portefeuilles. Venant du barreau de surcroît !

Le nouveau ministre prenait rapidement l'initiative de convoquer les « acteurs de justice » pour négocier la signature d'un Pacte. Certes, il y eut bien ça et là quelques constatations sur la représentativité réelle des personnes convoquées pour parler au nom des juges, des procureurs et des avocats. Mais ce fut le fait de quelques éternels grincheux.

Les lignes de force du programme du gouvernement fédéral¹ avaient conforté chacun dans l'idée que le service public de la justice serait l'objet d'une attention particulière. Sous le titre *Renouveau démocratique et renouveau de l'État de droit*, le nouveau gouvernement s'exprimait en ces termes : « La justice constitue un lieu privilégié où se mesure l'état démocratique d'une société. Le gouvernement poursuivra les efforts en vue d'améliorer le fonctionnement de l'État et de l'appareil

1. Doc. Ch. 23/1 - 1995 (S.E.).

judiciaire, ainsi que les mécanismes du processus décisionnel ». Il prenait l'engagement de déposer rapidement des projets de lois et de les faire traiter par priorité dans les matières suivantes : procédure pénale, tribunaux militaires, casier judiciaire central, responsabilité pénale des personnes morales, organisation des services de renseignement et de sûreté, conseil consultatif des magistrats, notariat, abolition de la peine de mort, accélération de la procédure devant la Cour de cassation.

Les moyens envisagés pour assurer « une meilleure administration de la justice » concernaient l'institutionnalisation du Collège des procureurs généraux, le renforcement des moyens d'action des magistrats nationaux, l'allégement des tâches administratives du parquet, une plus grande autonomie des parquets d'instance par rapport aux parquets généraux et un meilleur équipement des services de police. Des engagements étaient pris en matière de lutte contre la criminalité internationale, le crime organisé, la corruption, l'exécution des peines, la rénovation des établissements pénitentiaires, le droit des victimes, la lutte contre la criminalité internationale, le crime organisé, la corruption, l'exécution des peines, la rénovation des établissements pénitentiaires, le droit des victimes, la lutte contre la maltraitance et la pédophilie.

Sous l'intitulé *Modernisation et responsabilisation de la justice*, le gouvernement s'engageait à résorber l'arriéré judiciaire, à favoriser l'accès à la justice des groupes sociaux les plus vulnérables, à instaurer le principe du mandat pour certaines fonctions de chefs de corps, à redéfinir le rôle du greffier en chef et du secrétaire de parquet, à organiser la formation permanente, à instituer un corps de magistrats spécialisés en organisation et en contrôle et à commander un audit externe pour proposer des mesures propres à améliorer le fonctionnement et la productivité des juridictions et des parquets. Enfin, il était question de revoir les limites des arrondissements et des cantons judiciaires.

Dès le printemps 1996, les chroniques judiciaires donnent le ton de la déception et, comme c'est souvent le cas, la disgrâce est d'autant plus brutale que l'état de grâce avait été douillet. Tantôt, il s'agit d'initiatives surprenantes au regard des

principes les mieux établis : ainsi des professeurs d'université reçoivent mission de faire rapport sur un dossier judiciaire en cours d'instruction. Tantôt, il s'agit d'écarts anecdotiques mais qui, répétés, aiguïsent l'ironie des chroniqueurs¹. Tout cela, qui fit certes un peu de bruit à l'époque, paraît aujourd'hui bien dérisoire au regard de l'ouragan qui allait fondre sur le pays en août 1996 avec l'arrestation de Marc Dutroux et la découverte d'une pratique paraissant bien établie d'investigations policières menées en marge de l'enquête judiciaire et à l'insu des magistrats responsables de celle-ci.

4. LA COMMISSION VERWILGHEN

Officiellement, la Commission d'enquête parlementaire mise ne place dans l'émotion des affaires d'enfants disparus porte le nom de « Dutroux-Nihoul et consorts », dossier sur lequel le Parlement a décidé, ce qui est dans sa mission, des investigations sur la matière dont l'enquête fut menée dans ses volets judiciaires et policiers. Ceux qui y participèrent ne semblent pas désireux aujourd'hui que leur nom soit associé à une commission dite « Dutroux et consorts », aussi choisirons-nous de l'appeler du nom de son président qui continue, sans réserve, d'en incarner l'esprit : « Commission Verwilghen ».

Il convient de rappeler cette règle de notre système juridique : le pouvoir d'enquête reconnu à des commissions du Parlement n'a d'autre finalité que de lui permettre d'exercer, en connaissance de cause, sa mission constitutionnelle. Celle-ci se limite à deux objets : voter des lois et contrôler le gouvernement. Tel est le rôle du Parlement qui n'a donc aucun pouvoir de contrôle sur le pouvoir judiciaire. S'il peut mettre en cause certaines *responsabilités*, il ne peut le faire que dans sa sphère de compétence, soit la sphère de compétence, soit la sphère politique. Les travaux préparatoires de la loi du 30 juin

¹. Voir par exemple, Philippe Toussaint, « Deux mots au ministre de la Justice », *Journal des Procès*, n° 299 du 23 février 1996, p. 4.

1996 sur les enquêtes parlementaires sont, à cet égard, sans équivoque.

Les travaux de la Commission Verwilghen, créée à l'automne 1996, marqueront pour longtemps les rapports entre le monde politique et celui de la justice : ils ont créé le climat le moins propice qui soit à une collaboration confiante entre ces deux piliers de la démocratie.

Un emportement émotionnel – dont on commence aujourd'hui à mesurer l'ampleur – a favorisé des dérapages qui concernent tantôt la procédure, tantôt la compétence, tantôt le fond des dossiers abordés. Interprétant largement le mandat que lui avait donné la Chambre¹, la Commission d'enquête parlementaire a été ressentie par le monde judiciaire comme un inquisiteur travaillant dans une ambiance de dramatisation peu compatible avec les exigences de respect et de sérénité qui s'imposent dans les rapports entre les pouvoirs de l'État.

Le rapport déposé le 14 avril 1997 relève des manquements individuels à charge de 40 personnes : un ministre, vingt-trois magistrats², seize policiers et un psychiatre. Or, à supposer que des fautes disciplinaires aient été commises et que des sanctions puissent se justifier à l'égard de certains, il apparut que les initiatives de la commission pouvaient sérieusement compromettre la régularité des procédures.

1. Cette mission avait été libellée en quatre points que l'on peut résumer comme ceci : faire l'inventaire des plaintes relatives aux affaires Dutroux, Nihoul et consorts ; suggérer des modifications pour améliorer la procédure pénale et l'organisation policière et judiciaire ; reconstituer le déroulement des enquêtes ; décrire la manière dont les victimes furent tenues au courant.

2. Parmi lesquels trois procureurs généraux, trois procureurs du Roi et un président de tribunal.

Certaines personnes citées – magistrats du parquet et policiers – dépendent en effet, sur le plan disciplinaire, d'un ministre qui peut être, selon les cas, le ministre de la Justice ou le ministre de l'Intérieur. Mais un ministre placé sous le contrôle politique d'un Parlement qui le somme de prendre des sanctions et qui a le pouvoir de le faire « tomber » peut-il encore être un organe juridictionnel indépendant et impartial ? Des voix autorisées, y compris dans le monde politique, se sont posé et se posent encore la question.

Le monde judiciaire eut parfois le sentiment qu'il était fait grief à certains d'avoir transgressé non des normes préexistantes mais des règles inventées *a posteriori* afin de pouvoir stigmatiser leur comportement pour le plus grand bonheur de caméras qui ne fussent point accommodées des contraintes bien moins spectaculaires du procès équitable.

Ainsi, en ce qui concerne le rôle du juge d'instruction liégeois, Madame Doutrève, il apparaissait qu'elle avait accompli un travail exemplaire aux yeux de ceux qui faisaient une analyse sereine de ce que doit être une requête menée par un magistrat qui ne dispose pas de la bonne piste. Et les accusations portées contre elle leur semblaient inspirées par le souci de désigner un responsable expiatoire. Quand le chef de corps de ce juge déclara, dès que le rapport de la commission d'enquête fut connu, qu'il n'exercerait pas de poursuite disciplinaire, cette décision fut ressentie comme un acte de courage par les uns, de connivence par les autres.

En ce qui concerne l'enquête bruxelloise, il apparut également, aux yeux du monde judiciaire, qu'on avait davantage cherché à frapper spectaculairement au sommet, en mettant en cause la compétence du procureur du Roi, alors que cet homme n'a cessé de multiplier les initiatives pour imprimer une gestion moderne et dynamique à un parquet qui doit faire face à une tâche colossale sans disposer de moyens adéquats et sans même pouvoir compter sur l'effectif que la loi lui attribue, pour des raisons qui indiquent que la bonne administration de la justice est parfois sacrifiée au nom de préoccupations qui lui sont étrangères.

En dénonçant l'indigence des moyens dont dispose la justice, la commission sortait le pouvoir politique de la torpeur qui le saisit ordinairement quand il s'agit de voter le budget de la justice. Mais en s'estimant tenue de désigner des responsables individuels et en instruisant à leur charge un procès disciplinaire injuste et irrégulier, elle manquait l'occasion de faire comprendre au Parlement pourquoi le système avait conduit à des échecs aussi dramatiques.

Qu'on veuille bien se rappeler que la révélation essentielle qu'allait mettre en lumière la commission d'enquête, c'est celle d'un système que les magistrats instructeurs dénonçaient depuis des années et qui est encouragé par les articles 6 et 8 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992 : lorsqu'un magistrat, responsable officiellement d'une enquête, donne une instruction à un enquêteur, cet enquêteur peut se dérober à sa mission à l'insu de ce magistrat. Officiellement, un magistrat ne peut s'immiscer dans l'affectation des ressources humaines des services de police, la hiérarchie de ceux-ci en demeurant l'arbitre ultime. Officieusement, les enquêtes parallèles peuvent être légitimées.

Depuis les tragédies des tueries du Brabant wallon, le monde politique s'est aisément accordé sur les objectifs sécuritaires. Qui pourrait ne pas être d'accord avec des affirmations qui placent la sécurité des citoyens au premier plan d'un programme politique ? Il y va du droit fondamental à ce que la démocratie fonctionne au service du bien-être de tous. On a donc davantage investi dans l'ordre policier, dans ses moyens, dans ses missions, dans sa formation, que dans l'ordre judiciaire, secteur moins malléable, apparemment moins accessible aux préoccupations de l'électeur parce qu'il doit faire respecter les exigences parfois impopulaires de l'*habeas corpus*, de la présomption d'innocence et des droits de la défense. Les services de police se sont sentis, à bon droit, valorisés par une conception simplifiée de la sauvegarde de l'ordre démocratique.

Quant à l'idée d'un complot antidémocratique au sein même de la hiérarchie policière, elle nous a toujours paru élever de la plus haute fantaisie. Mais, dans les faits, l'évolution qu'avait

subie l'instruction préparatoire ne coïncidait plus avec le système théoriquement inscrit dans les textes.

En livrant des faits qui révélaient qu'on s'était insensiblement laissé aller à une interversion des pouvoirs dans l'enquête pénale, mais en montrant aussi des dossiers accusateurs à l'égard des magistrats et de policiers qui n'avaient pu se défendre dans des conditions normales, la commission donnait au monde judiciaire le sentiment qu'elle avait accompli un formidable travail de réveil du monde politique mais qu'elle en avait gâché le crédit en sacrifiant à la juridiction des émotions.

5. LE SOUVENIR D'INUSOP

On peut contester la lecture que firent des magistrats du rapport de la commission Verwilghen. Mais on ne peut nier que ses conclusions brisèrent l'élan convivial de 1995 et réveilla le fantasme de l'antagonisme revancharde qui sert de grille de lecture aux sociologues amateurs¹. La commission Verwilghen allait aviver les cicatrices ouvertes par l'arrêt INUSOP, que le temps n'avait pas encore guéries.

Si le monde politique et le monde judiciaire ont tant de peine à s'entendre, à se percevoir, c'est parce qu'ils ont développé, chacun, une culture inconciliable de leurs rôles et devoirs respectifs. Leur rapport à l'argent et à la vertu illustre combien l'un et l'autre ont connu des évolutions différentes, alors qu'au départ, l'un et l'autre ont en commun de rechercher le même bien public, ce qui devrait les amener à une même suspicion par rapport aux excès du marché et à un même respect du caractère sacré des deniers publics.

La magistrature n'a pas cessé d'accentuer son investissement dans l'austérité auquel la condamne autant sa conception de la moralité publique que son isolement statutaire et la modicité de ses traitements. Au moment même où les contraintes

¹. Voir, pour la France, le récent ouvrage d'Alain Minc, *Au nom de la loi*, Paris, Gallimard, 1998.

économiques tendent à l'emporter sur l'humanisme juridique ou, tout au moins, à en freiner les progrès, voire à en faire reculer les acquis, la justice prétend replacer la vertu de probité au centre des préoccupations juridiques. Va-t-elle jusqu'à taxer de corruption ou de détournement des pratiques que la nouvelle morale du marché désigne comme anodines ? La question est au cœur des débats que suscitent les opérations « mains propres » qui fleurissent dans la plupart des démocraties occidentales. Et le reproche lui est fait de servir une conception de l'éthique publique démodée, au risque de déstabiliser la démocratie elle-même.

Le politique, au contraire, doit s'occuper, de plus en plus, de distribuer des marchés publics, d'intervenir dans la vie et surtout la survie des entreprises et de dialoguer avec les puissances financières : c'est par nécessité, non par vice, qu'un politique se répand dans des lieux qu'un magistrat s'interdit de fréquenter : le politique s'exile du monde des décideurs s'il boude les dîners d'affaires. Le magistrat s'expose au risque de la récusation s'il mange aux frais de celui qu'il juge (article 828, 10, Code judiciaire).

Depuis que les partis politiques belges ont sacrifié à la méthode des campagnes électorales à l'américaine, l'argent est devenu une des conditions indispensables à l'élection, à tel point qu'on a pu parler d'un retour sournois au suffrage censitaire. Des hommes politiques en sont donc venus à collecter des fonds auprès de ces « clients » que désormais ils fréquentent. Et cela s'est fait, non dans un mouvement de dépravation du monde politique mais au contraire pour obéir au devoir de donner aux idées que l'on défend les moyens d'être appliquées : même si la propagande exalte davantage le sourire que les idées du candidat, ce n'est là qu'une concession transitoire à l'État¹-spectacle, puisque, une fois élu grâce à la blancheur de ses dents, c'est quand même la justesse de ses idées qu'il mettra en action.

¹. Sur tous ces points, voir Antoine Garapon, « Droit et morale dans une démocratie d'opinion », in Antoine Garapon, Denis Salas (ed.), *La justice et le mal*, Paris, Odile Jacob, 1997, pp. 185-214.

Le problème c'est que ces pratiques peuvent prendre l'apparence de la corruption ; du trafic d'influence ou de l'abus de biens sociaux. Et il est possible que la justice fasse une lecture exagérément sévère de ces comportements, de même qu'il est possible que le monde politique les regarde d'un œil exagérément indulgent.

On pourrait imaginer qu'une loi d'amnistie débarrasse la classe politique d'un déballage qui risque d'atteindre injustement les meilleurs des siens. Mais la France s'y est risquée sans succès : l'opinion publique n'admet pas que le pouvoir s'accorde à lui-même le pardon.

C'est donc à la justice qu'est laissée la mission de tracer la déontologie d'un pouvoir dont elle doit cependant rester séparée. Et comme l'opinion publique se passionne pour ces procédures et que l'état précédent de notre législation les attribue à la juridiction où la pompe est la plus fastueuse, on a tendance à voir dans la justice « la dernière instance d'identification du mal ». Les crimes qu'elle poursuit ne sont plus « localisés dans les marges ». Ils atteignent les élites, ce qui ravit une opinion, avide de les déchoir. Ils accèdent au statut de « crimes fondateurs » : c'est dans le traitement qu'en fera la justice que la population pourra lire des repères qu'elle ne trouve plus ailleurs.

Cette situation est parfois analysée, du côté politique, comme un nouvel épisode de l'antagonisme séculaire entre les pouvoirs, certains allant jusqu'à rechercher sa cause profonde dans la suppression de l'éméritat qui aurait inspiré aux juges une haine inextinguible des politiques. Mais du côté judiciaire on insinue parfois que c'est pour prévenir cet activisme des juges que le monde politique les confine dans une indigence de moyens qu'il ne corrige aujourd'hui que moyennant un regain d'influence qu'il s'octroie via la verticalisation du parquet.

Il existe donc entre les hommes de prétoire et les hommes d'assemblée une sorte de contentieux folklorique qui fait sourire les plus intelligents mais que les autres se plaisent à rappeler chaque fois que le climat s'alourdit.

6. L'ACCUEIL DES RÉFORMES

Voilà peut-être ce qui explique le climat ambigu dans lequel sont accueillies les réformes.

Il est abusif de les présenter comme des bricolages improvisés, votés dans la précipitation pour calmer une opinion publique qui voulait du changement et le voulait tout de suite : la plupart des mesures adoptées ou envisagées sont une réponse à des revendications qui venaient du corps judiciaire lui-même, qui ont été longuement et sereinement mûries et qui ont fait l'objet d'une large concertation avec les milieux intéressés.

La justice fait désormais l'objet de l'article le plus long de la Constitution, (151), ce qui situe bien à quel niveau de préoccupation et d'intangibilité se situent les préoccupations qu'elle suscite.

La création du Conseil supérieur de la justice est probablement la meilleure réponse à la nécessité de responsabilité, de dialogue et de transparence à laquelle aucun pouvoir, fût-il indépendant dans l'exercice de ses fonctions, ne peut échapper, sous peine de méconnaître les avancées constitutionnelles qui se manifestent au sein de tous les États démocratiques comparables au nôtre.

Le rôle que le Conseil jouera en matière de présentation dans l'évolution de la carrière des magistrats constituerait une régression par rapport au système actuel s'il ne devait tenir aucun compte des avis motivés qui seront donnés par les juridictions intéressées, à la place des présentations qu'elles faisaient, jusqu'ici, sans avoir à se justifier.

Quant à la limitation dans le temps des mandats des chefs de corps, la réforme ne doit-elle pas susciter un élan de dynamisme et de rénovation surtout si elle a l'effet de revaloriser les assemblées générales des juridictions qui, jusqu'ici, n'avaient guère qu'une existence décorative ?

Alors pourquoi ces réactions d'indignation dont l'ampleur ne paraît pas à la mesure des critiques de fond sur lesquelles elles s'appuient ? Est-ce parce que toute initiative des autres pouvoirs

est, par essence, suspecte d'immixtion, que le *statu quo* s'en trouve sanctifié ? Est-ce parce qu'elles ont fleuri sur un terrain marqué encore par les affrontements récents que les réformes ont essuyé des critiques qui visaient d'avantage leur auteur que leur contenu ?

On peut en tout cas les lire autrement, y voir des virtualités de communication, de rénovation et de dialogue ; se dire que les changements qu'elles annoncent ont déjà cette vertu de bousculer nos routines ; se convaincre que leurs résultats dépendent finalement moins des déplacements d'habitude qu'elles imposent que de la manière dont on décidera de les vivre.

On peut aussi penser que toute réforme a une dimension expérimentale et qu'il faudra veiller à en corriger les défauts là où elles se révéleront trop audacieuses ou trop timides.

Mais un tel travail d'évaluation et d'adaptation suppose que le dialogue s'installe entre les pouvoirs, que chacun quitte les attitudes d'arrogance, d'incompréhension et de compétition qui ne peuvent qu'anémier la communication.

Le Conseil supérieur de la justice peut être le premier jalon d'un espace d'échange d'idées entre institutions. C'est lui qui pourra amener chacune d'entre elles à se souvenir, qu'avec ces cultures différentes, des moyens inégaux et des traditions propres, elles ont en commun la recherche d'un identique bien public.

Le modèle belge de capitalisme

Cette contribution retrace l'évolution du capitalisme en Belgique de 1950 à nos jours. On peut la décrire comme le passage du capitalisme civilisé au capitalisme débridé.

Le capitalisme civilisé n'a pas été servi sur un plateau d'argent lors de la libération du pays en 1944. Cette nouvelle régulation du capital a été longuement préparée. Dès lors le premier point, bref et concis, s'intitule « Vers le capitalisme civilisé ». Le deuxième point concerne les caractéristiques majeures du capitalisme civilisé. Elles sont bien connues. Nous ne faisons que les esquisser.

Une crise aiguë de 1973 à 1981 met en question le keynésianisme des années soixante et creuse le lit d'une nouvelle forme de capitalisme. Le troisième titre s'intitule « Vers le capitalisme débridé » et le quatrième titre analyse les particularités du capitalisme débridé en Belgique. La coupure entre l'ancienne régulation et la nouvelle est très nette : elle a lieu entre 1981 et 1983. Nous nous y attardons, car la phase de la rupture est déterminante pour comprendre le processus de débridement. Le modèle social belge était très solide. Même en l'écornant pendant deux décennies il reste imposant. Néanmoins on s'achemine de plus en plus vers un *Polder Model* qui ébranle le statut du travail.

Aussi bien les caractéristiques du capitalisme civilisé que celles du capitalisme débridé ont, comme partout, des spécificités nationales. On les retrouve globalement dans tous les

pays les plus développés de l'Union européenne. En revanche, la particularité belge concerne la problématique régionale. Une cinquième partie y est consacrée. Elle se limite à l'examen des éléments économiques et de politique économique.

1. VERS LE CAPITALISME CIVILISÉ

En Belgique, le « capitalisme civilisé » n'est pas tombé du ciel après la deuxième guerre mondiale. Il a été longuement préparé par les luttes sociales et politiques de la fin du XIX^e siècle et par les avancées sociales et démocratiques d'entre les deux guerres qui sont marquées par deux moments forts :

- l'après 1914-18 : l'instauration du suffrage universel simple pour les hommes en 1919, la suppression de l'article 310 du Code pénal qui reconnaît pratiquement le droit de grève, la journée de travail de 8 heures et la semaine des 48 heures avec maintien des salaires en 1921, l'installation des premières commissions paritaires et une première vague d'indexation des salaires ;
- l'après 1929-34 : la semaine des 40 heures, les congés payés, des allocations de chômage plus substantielles, une politique de travaux publics anticyclique (construction d'hôpitaux, d'écoles, de logements sociaux ainsi que le canal Albert et la jonction nord-midi à Bruxelles), une plus grande insertion de l'État dans l'économie... comme le dit Isabelle Cassiers, « les germes d'un nouveau mode de régulation »¹ sont mis en place.

On ne peut pas comprendre ces « deux moments » sans faire référence à la scène internationale et particulièrement au rôle de l'URSS.

L'après 1914-1918 est également l'après 1917. Les élites dominantes d'Europe occidentale voient dans le communisme

¹. Isabelle Cassiers, *Croissance, crise et régulation en économie ouverte. (La Belgique entre les deux guerres)*, Bruxelles, 1989, p. 184.

non seulement un spectre qui les hante mais un projet idéal qui s'est concrétisé. Le spectre abstrait prend la forme d'une menace qui surdétermine les conflits internes. Elle est intériorisée. Il est plausible de considérer que les conquêtes démocratiques et sociales acquises entre 1918 et 1922-1923 ont été positivement influencées par 1917.

L'après 1928-1934 est d'abord une réponse à la récession et au chômage dramatique de la grande crise, une réponse à la montée des luttes sociales en Belgique... Le succès du premier plan quinquennal soviétique qui assurait, notamment, le plein-emploi a aussi inspiré cette réponse.

Et plus tard, l'après 1940-1945, et principalement l'organisation de la sécurité sociale en Belgique en décembre 1944, ne peut être perçue convenablement sans la prise en compte des succès de l'Armée rouge, la construction d'un bloc de pays qui se réclament du socialisme.

2. LES QUATRE SOCLES DU CAPITALISME CIVILISÉ (1950-1972)

Dans l'histoire du capitalisme, du début du XIX^e siècle à nos jours (1998), la période 1950-1973 est tout à fait exceptionnelle. Jamais, pendant deux décennies, la croissance n'a été aussi forte : les facteurs de production capital et travail se développent sans poussées inflationnistes aiguës, sans mouvements conjoncturels importants.

Ce capitalisme *civilisé* s'appuie sur trois socles socio-économiques : le plein-emploi et l'« État providence », un rapport salarial équilibré, la mixité de l'économie (politique keynésienne et « État marchand ») et sur un socle plus politique.

Le plein-emploi

Les chiffres du tableau 1 fournissent les « données de base » de cette période pour les trois principaux pays d'Europe occidentale, pour les États-Unis parce qu'ils constituent la puissance économique dominante de la période et pour la Belgique.

Données de base de la période 1950-1972 (moyenne annuelle en %)

Pays	Chômage ¹	Prix ²	Croissance ³	Productivité ⁴
États-Unis	4,6	2,7	3,9	2,7
Allemagne	2,5	2,7	6,0	6,0
France	2,0	5,0	5,0	5,1
Royaume-Uni	2,8	4,6	3,0	3,1
Belgique	3,0	2,9	4,1	4,5

¹ Chômage en pourcentage de la population active (chômeurs complets indemnisés) : moyenne annuelle.

² Indice des prix à la consommation : moyenne des taux de croissance annuels.

³ Croissance du PIB (produit intérieur brut) : moyenne annuelle.

⁴ PIB par heure (c'est-à-dire compte tenu de la croissance de la productivité du travail) : moyenne annuelle.

Source : OCDE, *Économie mondiale 1820-1992*, Paris, 1995.

Pendant cette période, le PIB mondial augmente de 4,9% par an, soit trois fois plus qu'entre 1913 et 1950, période marquée par deux guerres mondiales et la grande dépression de 1929-1934. Au demeurant, il croît également plus de deux fois plus vite que ces vingt dernières années, entre 1973-1993. Les chiffres relatifs à la productivité du travail sont similaires.

Le chômage est extrêmement bas : il s'agit du chômage frictionnel, de chômage saisonnier et, selon les années, d'un peu de chômage conjoncturel. À partir de 1975, il ne cesse de croître. La moyenne de ces dix dernières années (1984-1993) est plus de trois fois supérieure à celle de 1950-1973 dans les pays européens : Allemagne (6,2%), France (10,0%), Royaume-Uni (9,6%) et Belgique (9,6%).

Cette croissance soutenue pendant plus de vingt ans permet de doubler, voire, selon les pays, de tripler le revenu par habitant. C'est le triomphe du fordisme qui établit une conjonction entre un « modèle de production » et un « modèle de consommation ». Dans la sphère de la production, le travail à la chaîne permet d'abaisser les coûts unitaires et donc les prix. Il permet aussi des hausses salariales substantielles. Dans la sphère de la consommation, des biens de consommation durables (voiture, radio, pick-up, électroménager...) deviennent accessibles à de larges couches de la population. La voiture symbolise ce modèle de consommation. En Europe occidentale, l'accroissement du parc automobile excède de loin celui du PIB par habitant : en Belgique, le parc des voitures de tourisme a été multiplié par 9 entre 1950 et 1973, alors que le PIB par habitant n'a été multiplié que par 2,22 durant la même période.

Le rapport salarial : sécurité d'existence

La sécurité d'existence et la satisfaction de besoins collectifs ont atteint un niveau élevé. Elles étaient garanties par :

- une stabilité de l'emploi qui allait de pair avec des contrats à durée indéterminée ;
- l'indexation généralisée et automatique de tous les salariés des secteurs public et privé, ce qui permettait de sauvegarder le pouvoir d'achat ;
- un système de sécurité sociale donnant l'accès à la santé et à l'enseignement aux plus larges couches de la population ;
- une réglementation du travail dans l'entreprise et des tribunaux du travail qui protègent le travailleur.

De plus en plus, la rémunération du travail se scinde en deux grandes parties : une partie va directement au travailleur (salaire poche) ; une autre partie va dans un « pot commun » des travailleurs et finance les dépenses de sécurité sociale (salaire indirect, salaire social). Une logique de solidarité entre travailleurs qui ont un emploi et ceux qui sont au chômage, entre actifs et retraités, entre travailleurs en bonne santé et

travailleurs malades... est à la base du système de sécurité sociale instauré en Belgique en décembre 1944.

Les salaires augmentent environ au même rythme que la productivité du travail et la part des revenus du travail par rapport au revenu national croît régulièrement de 50% en 1950 à 68% en 1973. Compte tenu de l'impôt progressif et des transferts de l'État aux ménages, il s'ensuit une répartition plus égalitaire du revenu national comparativement à l'avant-guerre et aux années 1980-1995.

L'ensemble de ces acquis sociaux ont certes été rendus possibles par la forte croissance mais également par l'organisation du dialogue social à tous les niveaux :

- au niveau de l'entreprise par le truchement des comités de sécurité et d'hygiène, des comités d'entreprise et des délégations syndicales ;
- au niveau de la branche par le biais des commissions paritaires qui couvrent tous les secteurs économiques ;
- au niveau national au sein du Conseil central de l'économie et du Conseil national du travail.

Cette concertation sociale, où le patronat et les syndicats cherchent des solutions dans le consensus plutôt que dans l'affrontement se fonde sur le « compromis social-démocrate ». Le compromis s'appuie sur un « donnant-donnant » macro-social¹.

Les travailleurs et leurs organisations syndicales et politiques acceptent que la sphère privée de l'économie fonctionne selon les lois du marché et la logique du profit. Le capitalisme n'est donc pas mis en cause comme système. En contrepartie, le partage des gains de productivité finance la sécurité sociale et le *Welfare State*.

¹. Ce « donnant-donnant » macro-social a vraisemblablement connu sa forme la plus élaborée dans les accords de Saltjöbaden (20 décembre 1938) qui ont constitué la charte des relations sociales en Suède après la deuxième guerre mondiale. Il s'agit sans doute « du meilleur exemple de fonctionnement d'un monopole bilatéral. Les deux parties sont en général d'accord sur un point : rendre maximum la somme à partager ». (J. Parent, *Le modèle suédois*, Paris, 1970, p. 193).

La mixité de l'économie

Une politique keynésienne, active et dynamique, a fait « donner l'État ». L'État a été un des acteurs principaux de cette croissance. Par ses investissements publics extrêmement importants, il a construit des routes et des autoroutes ; modernisé et agrandi les ports ; électrifié les chemins de fer ; développé les lignes aériennes, la poste, le téléphone ; bâti des hôpitaux, des écoles, des universités. À côté des investissements d'infrastructures économiques et sociales, les transferts de l'État aux ménages ont cofinancé la sécurité sociale et éperonné la consommation privée.

Le poids spécifique de l'État dans l'économie s'est accru. Les dépenses publiques courantes formaient 10% du PNB en 1910 et plus de 50% en 1973. La masse salariale gérée par l'État constituait plus ou moins un quart de la masse salariale totale. En jouant tant sur ses recettes que sur ses dépenses, l'État a accru son impact sur l'économie. Il est devenu un agent économique de première importance.

En troisième lieu, au cours de ces deux décennies, l'État se positionne comme un acteur économique crucial dans certaines zones de l'économie marchande. Il gère les transports publics : SNCB (Société nationale des chemins de fer belges), transports urbains, voies aériennes. Il contrôle les moyens de communications : poste, téléphone, télégraphe. Il est extrêmement présent dans la sphère monétaire, de l'épargne, du crédit et de l'assurance-crédit : CGER (Caisse générale d'épargne et de retraite), SNCI (Société nationale du crédit à l'industrie), OCP (Office des chèques postaux), Crédit communal, OND (Office national du Ducroire). Un holding public, la Société nationale d'investissement (SNI) vient en 1962 compléter cette intervention étatique dans l'économie.

La croissance de l'économie belge pendant cette période a été stimulée par un environnement international favorable. Le marché monétaire était solidement encadré par les accords de Bretton-Woods. Les parités entre devises étaient fixes : 1% de variation par rapport au dollar était toléré. Toute modification de parité devait avoir l'aval du FMI. Les mouvements de capitaux

erratiques ne pouvaient pas entraver le bon fonctionnement du système. La division internationale du travail s'est approfondie : la croissance des échanges internationaux était deux fois supérieure à celle des pays de l'OCDE. La Belgique, petite économie ouverte à vocation exportatrice, en a largement bénéficié comme elle a mis à profit sa situation de carrefour au sein du Marché commun pour attirer sur son territoire des investissements directs étrangers, principalement américains.

Sur le plan européen, le libre-échange des produits manufacturés s'était généralisé lors du plan Marshall. Il a été consacré par le traité de Rome. Au demeurant, le traité de Rome (1957) ne se limitait pas au domaine strictement économique. Un volet social¹ fort important complétait la libéralisation des marchés ; le traité visait à :

- promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre (article 117) ;
- promouvoir le plein-emploi et le droit au travail (article 118) ;
- promouvoir l'égalité de la rémunération, sans discrimination fondée sur le sexe (article 119) ;
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole (article 39) ;
- permettre la mise en valeur des régions moins développées (article 13).

Ce qui avait été acquis sur le plan national par chacun des six membres, a été transposé, sur le plan supra-étatique, dans le traité de Rome : le plein-emploi, la relance économique, la quête de la justice sociale. De la convergence entre l'économique et le social ont résulté une adhésion massive de la population à l'idée européenne et une consolidation du développement économique et social de la Communauté européenne pendant deux décennies.

¹. Groupe d'économie marxiste (GEM), *Contre-projet pour l'Europe*, Bruxelles, 1979, p. 51 et suivantes.

*La solution policée des conflits politiques*¹

Il y a assurément un quatrième socle, de nature plus politique sur lequel « l'establishment » s'appuie pour résoudre les conflits majeurs de manière policée. Ainsi les grands mouvements de grèves politiques qui scandent cette période – la question royale en 1950, la lutte pour le raccourcissement de la durée du service militaire après la guerre de Corée, la bataille contre la loi unique de 1960 – ont toujours débouché sur des compromis acceptables pour les forces en présence. Le pacte scolaire (1958) et le pacte culturel (1972) témoignent du même état d'esprit. Après une période d'affrontement, la solution politique l'emporte sans qu'aucune des parties en présence ne soit forcée de mordre la poussière. Cette attitude fait intégralement partie de la régulation globale du « capitalisme civilisé ». À l'inverse, la façon dont les conflits des enseignants de 1995-1996 ont été formellement résolus, atteste qu'aujourd'hui la crispation l'emporte sur la recherche d'un consensus minimum.

3. VERS LE CAPITALISME : 1973-1981

Le capitalisme *civilisé* ne s'est pas mué en capitalisme débridé en un jour. Le déficit de la balance commerciale américaine en 1968 – la première depuis la guerre –, la crise du système monétaire international de 1971, la crise énergétique de 1973, le net ralentissement de la croissance et de la productivité de travail, la dépression de 1975, le deuxième choc pétrolier de 1981, la hausse des prix des matières premières, l'échec de la politique économique keynésienne en stagflation : tous ces phénomènes ont sonné le glas de l'ancienne régulation et creusé le lit de la nouvelle. Le *thatchérisme* en Grande-Bretagne et le *reaganisme* ont montré la voie au néolibéralisme. Le

1. L'article étant axé sur les aspects économiques, ce quatrième élément bien que très important pour la compréhension de l'ensemble de la période, ne peut qu'être brièvement évoqué.

gouvernement Martens V mis en place en décembre 1981 a emboîté le pas. De fait, les résistances populaires et donc les rythmes de transition vers le marché débridé diffèrent selon les pays.

La période 1973-1981 en Belgique constitue une période charnière : certaines caractéristiques des décennies glorieuses sont encore présentes, d'autres annoncent la rupture de 1981-1982. La crise conjoncturelle de 1974 à 1976 est accentuée par la resynchronisation des cycles à l'échelle mondiale. De 1950 à 1971, les cycles étaient désynchronisés... quand les États-Unis et le Japon traversaient une phase de dépression, l'Europe connaissait une phase d'expansion. Si la désynchronisation avait des effets anticycliques, la synchronisation, elle, approfondit la récession. L'économie belge y est d'autant plus sensible que son taux d'ouverture est déjà extrêmement élevé en 1971, que son panier d'exportation est fragilisé par un poids relatif considérable des semi-produits (28,7% contre 15,3% dans l'Europe des neuf) et par une dépendance énergétique exceptionnelle : 86% de la consommation énergétique brute est importée. Il s'ensuit notamment une flambée des prix de 6,9% en 1973 à 12,8% en 1975 qui va de pair avec une explosion du chômage : 3,2% de population active en 1973, 8,6% en 1976 et 12,1% en 1981¹. Les phénomènes de la stagflation sont particulièrement accentués et perdureront pendant une bonne dizaine d'années.

La crise conjoncturelle aiguë de 1974 à 1976, la montée en flèche du chômage et un taux d'inflation inquiétant ont suscité à l'époque des réflexions qui allaient aboutir à la mise en cause de la politique économique keynésienne. Les classes dirigeantes étaient, en outre, de plus en plus préoccupées par la baisse des taux de profit. Dans leur communication au 12^e Congrès des économistes belges de langue française (novembre 1996) Isabelle Cassiers et Philippe De Villé mettent cet aspect en évidence : « Le premier choc pétrolier (1973) accélère brutalement la dégradation de la rentabilité, particulièrement marquée dans le secteur manufacturier. La diminution de la part de l'excédent brut des entreprises dans la valeur ajoutée est une des premières

¹. Groupe d'économie marxiste, *Belgique : pays en voie de sous-développement*, Bruxelles, 1977, p. 76 et suivantes.

manifestations de la crise; elle se poursuit en Belgique jusqu'en 1981. La baisse de la rentabilité du capital est encore plus prononcée, et tout aussi durable : près de 35% entre 1970 et 1981 »¹.

L'accentuation de la dégradation du taux de profit est principalement due à deux facteurs : l'augmentation de l'intensité du capital² et la croissance de la part des salaires dans la valeur ajoutée.

L'augmentation de l'intensité du capital (K) constitue une tendance lourde qui frappe toutes les économies européennes après la deuxième guerre mondiale. De 1960 à 1977, ce ratio évolue de la même façon en Belgique que dans l'Europe des quinze. À partir de 1977, l'aggravation en Belgique dépasse celle de l'Europe des quinze et pèse lourdement sur le taux de profit. Ceci s'explique principalement par une vague d'investissements de rationalisation – substitution du capital au travail – qui fut motivée par le vieillissement des structures industrielles et par le coût du facteur travail.

Alors qu'en Europe des quinze, la part des salaires en pourcentage de la valeur ajoutée décroît depuis 1973, elle croît en Belgique jusqu'en 1981. Bien qu'il y ait eu quelques modérations salariales en fin de période, le compromis social-démocrate et la volonté de maintenir une répartition relativement égalitaire du revenu national continuent à sortir leurs effets sous la pression d'une force syndicale encore très pugnace³.

1. Isabelle Cassiers, Philippe De Villé, *Croissance économique et emploi en longue période : faut-il apprendre à vivre avec moins de croissance et d'emplois ?*, 12^e Congrès des économistes belges de langue française, novembre 1996.

2. L'intensité du capital est définie par le ratio \underline{K} . En terminologie marxiste on retrouve un agrégat relativement proche : \underline{C} ou composition organique du capital (C : stock du capital constant ; V : masse salariale). Le taux de profit est défini comme $p = S / (S + V)$ ou S représente la somme des profits. Taux de profit et rentabilité du capital sont donc des notions voisines. Il s'ensuit que $p \propto \frac{S}{S+V}$

Le ratio S varie de la même façon que $S/(S+V)$ ou l'excédent brut des entreprises par rapport à la valeur ajoutée. Quand il diminue, le taux profit baisse.

3. Un phénomène analogue se retrouve dans l'évolution de la durée effective annuelle du travail dans les industries manufacturières. Celle-ci diminue fortement de 1955 à 1975. Elle continue à diminuer de 1975 à 1981 pour arriver à « une stabilisation depuis le début des années 80 » (K. Hendrickx, L. Masure et

Pendant toute cette période la Belgique « vivait au-dessus de ses moyens » comme le martelaient les rapports de la Banque nationale de Belgique. En effet, le besoin de financement de l'économie nationale¹ devient pour la première fois négatif en 1977 : - 36 milliards de francs belges. Il y a dégradation jusqu'en 1982 pour atteindre le montant de 151 milliards. Le redressement s'opère à partir de 1983. L'épargne nationale définie comme la différence entre le revenu national disponible et la consommation nationale (consommation privée + consommation publique) était insuffisante, il semblait naturel de suivre une politique déflatoire qui comprimait les deux agrégats de la consommation nationale. Ce qui fut fait à partir de 1982.

Les classes dirigeantes veulent restaurer le taux de profit. Ceci implique un changement de cap de la politique économique et sociale. Le rapport du groupe de travail présidé par J. Godeaux (président de la commission bancaire) et installé par le Premier ministre Tindemans le dit explicitement. Il parle d'une nouvelle politique économique et condamne l'utilité « d'une politique macro-économique d'inspiration keynésienne fondée sur le maintien et la stimulation de la demande globale »². Une campagne inouïe est menée pour préparer les esprits à accepter une politique qui a comme finalité de contrecarrer la baisse des taux de profit. Cette campagne s'articule autour de quelques thèmes centraux : nécessité de l'austérité, obligation de contenir les hausses salariales considérées comme les principales causes de l'inflation, mise en cause de l'indexation, dénonciation de l'ampleur des dépenses publiques, utilité d'une dévaluation du franc belge (article de E.S. Kirschen dans *Le Soir*).

S. Schüttringer, *Quarante années d'évolution de la durée du travail en Belgique*, Planning Paper n°80, septembre 1997, p. 25).

¹. Le besoin net de financement de la nation (BNF) est défini par la différence entre d'une part l'épargne nationale (S_N) et les amortissements (A) et d'autre part, les investissements (I_b). $BNF = (S_N + A) - I_b$. (Je fais abstraction d'un poste marginal : les transferts de capital avec le reste du monde).

². *Rapport de la commission chargée d'examiner les moyens de lutte contre le chômage structurel*, Bruxelles, 16 juillet 1976. (Rapport Godeaux).

La social-démocratie ne présente pas de politique alternative crédible. Les forces politiques de gauche sont sur la défensive. Le monde syndical est décontenancé. Toutes les conditions sont réunies pour faire le « Big Bang »

4. LE CAPITALISME DÉBRIDÉ

À la base de la nouvelle régulation du capital, il y a une nouvelle révolution technologique. Le rail a révolutionné le XIX^e siècle. La voiture et l'avion, le XX^e. L'informatique et les autoroutes de l'information, la fin du XX^e cette troisième révolution affecte la production de tous les biens et services. Les deux premières révolutions étaient industrielles : elles avaient leur siège dans le secteur manufacturier et se déployaient dans les industries extractrices et de transformation. La troisième est dite informationnelle¹. Elle trouve toujours son origine dans l'industrie – les grands ordinateurs comme les mini-ordinateurs et les PC, la fibre optique comme les scanners sont des biens matériels produits dans le secteur manufacturier – mais son champ d'application dépasse de loin les secteurs primaire et secondaire : elle touche toute la société.

Dans un article de 1991 qui pose la problématique d'une révolution technologique et de son incidence sur une phase d'expansion économique à long terme – ce qui était une perspective novatrice au début des années quatre-vingt-dix –

¹. On peut tenir, au sujet de la révolution informationnelle, le raisonnement avancé pour nier l'existence d'une première révolution industrielle à la fin du XVIII^e et au XIX^e siècle, d'une deuxième révolution industrielle vers la fin du XIX^e et le début du XX^e siècles. Cette vision de l'histoire constate les multiples perfectionnements, progrès techniques, transformations partielles – tous bien réels – sans jamais reconnaître l'existence, à un moment donné, un bond qualitatif qui modifie la façon dont on produit, les mécanismes de la distribution des marchandises, les comportements des consommateurs, la répartition du revenu national, les modalités de la gestion des entreprises, les rapports de forces entre salariés et patrons, les poids respectifs des puissances économiques établies (la triade) et des nouveaux venus (le pôle asiatique émergent).

Angelo Reati¹ met en évidence quatre nouveaux créneaux porteurs : « (1) *les branches principales* : construction d'ordinateurs, de software, de biens d'équipements liés à l'électronique (...) (2) *les branches « induites »* : machines à commande numérique, instruments de mesure et de contrôle, robots industriels, « avionics » (systèmes électroniques utilisés dans l'aviation, les fusées, les satellites et on pourrait ajouter : les armements), équipements pour les télécommunications, les banques de données, les services liés à l'information (...) (3) *les infrastructures* : réseaux de télécommunications, satellites (...) (4) *les autres innovations radicales* : fibres optiques, vitrocéramiques et autres nouvelles céramiques, chimie fine, laser, procédés de transformation du patrimoine génétique des plantes (biotechnologie) »².

Nous ne désirons pas être exhaustifs. Nous voulons mettre en exergue qu'il y a des nouveaux créneaux, qu'ils sont multiples, qu'ils touchent de très nombreuses industries et qu'ils modifient les *structures industrielles et le tertiaire*.

Au début des années soixante-dix, le rythme des innovations s'est accéléré. D'après P. Bairoch, un des spécialistes mondiaux en la matière, « le nombre d'innovations techniques importantes dans les deux décennies 1973 à 1994 a progressé au moins de quelque 30 à 35% par rapport aux vingt années précédentes »³. Le même auteur situe le bond qualitatif sur le plan des avancées technologiques en début des années soixante-dix : « Le monde, surtout le monde développé après 1975, devint très rapidement un monde très différent de celui d'avant 1970. Dans la vie quotidienne, la télévision couleur et le magnétoscope remplacent le cinéma, l'avion le train, le compact disque (à technologie laser) le microsillon (pas très différent du disque des

1. Angelo Reati, « Sommes-nous au début d'une nouvelle phase d'expansion économique à long terme découlant d'un changement technologique ? », *Economic Papers* (CEE), n° 85, Bruxelles, août 1991. (Une version synthétique de cet article a été publié dans *l'International Review of Applied Economics*, vol. 6, n° 3, 1992, sous le titre « Are we at the eve of a new long-term expansion induced by technological change ? », pp. 249-285).

2. Angelo Reati, *op cit.*, p. 27.

3. Paul Bairoch, *Victoires et déboires : histoire économique et sociale du monde du XVI^e siècle à nos jours*, Paris, Gallimard, 1997, Vol. III, p. 594.

années 1920) et le micro-ordinateur devient un merveilleux jouet ou outil »¹. On pourrait y ajouter aujourd'hui le four à micro-ondes, la cuisinière à table vitrocéramique équipée d'un foyer halogène et le PC équipé d'un CD Rom et branché sur Internet.

Les entreprises liées à cette vague de nouvelles innovations ont le vent en poupe. Au sein du capitalisme, ce sont les forces montantes. Elles veulent conquérir les marchés et avoir la possibilité de s'implanter là où les conditions sont propices. Pour elles, la libéralisation totale des échanges de biens, de capitaux, de services – dont la vente de brevets – est impérative. Parce qu'innovantes et à la pointe du progrès scientifique et technique, elles ne craignent pas la concurrence et imposent le discours sur la compétitivité, sur la libéralisation et sur la liberté.

Très tôt, dès la fin du XVIII^e et le début du XIX^e siècles, la Belgique a été un pays pionnier de la première révolution industrielle. Lors de la deuxième révolution industrielle, elle s'est muée en « dragon du Nord » de la fin du XIX^e siècle. Elle a loupé la troisième révolution technologique : les branches économiques montantes qui produisent et exportent des produits progressifs sont peu présentes.

Le gouvernement Martens-Gol et la situation économique en 1981

Wilfried Martens, premier ministre CVP et Jean Gol, vice-premier ministre libéral prennent la tête d'une coalition de centre-droit en décembre 1981. Le gouvernement Martens V mène une politique résolument néolibérale : c'est le premier gouvernement en Belgique qui rompt avec la politique keynésienne d'après-guerre. Dans le cadre des pouvoirs spéciaux, il prend rapidement un ensemble de mesures draconiennes : dévaluation du franc belge en février 1982, désindexation pendant dix-huit mois de 1982-1983, relance de la bourse par les Arrêtés royaux Coorman-Declercq qui favorisent les placements en actions, diminuent l'imposition sur les bénéfices...

1. Paul Bairoch, *op. cit.*, Vol. III, p. 593.

L'environnement international est très sombre. Les années 1981 et 1982 sont caractérisées par une *stagflation* (stagnation ou recul de la croissance et poussées inflationnistes), les effets du deuxième choc pétrolier, des taux d'intérêt américains qui s'envolent, un dollar qui ne cesse de se raffermir (il vaut 29 francs belges en 1979 et 51 francs belges en 1983). Ce qui alourdit considérablement la facture pétrolière.

Les caractéristiques générales de cette stagflation qui frappe l'ensemble des pays de l'OCDE se retrouvent en Belgique en 1981 :

Croissance négative - 1% du PNB

Taux d'inflation 8,7%

Taux de chômage 12,11% (un des plus élevés de l'OCDE)

Décroissance des investissements - 16,1%

Outre ces phénomènes classiques de stagflation, l'économie belge est confrontée à deux déficits abyssaux :

- un déficit extérieur : le solde négatif de la Balance des opérations courantes atteint en 1981 4,1% du PNB ;
- un déficit des finances publiques : le solde net à financer s'élève à 16,2% du PNB.

Aucun économiste sérieux ne conteste qu'il fallait se colleter à ces déséquilibres et tout gouvernement, de quelque coloration qu'il fût, aurait dû les affronter. Par conséquent, la question qui se posait à l'époque n'était pas « faut-il réduire ou non ces déséquilibres ? » mais bien « comment les réduire ? ». Profitant d'une situation de crise, d'une opinion publique ébranlée, d'un mouvement syndical pris de court, le gouvernement obtient des pouvoirs spéciaux importants qui lui permettent de réduire les déficits. Cette réduction s'opère à la faveur d'une répartition de plus en plus inégalitaire du revenu national. En 1981-1983, on assiste à un bond qualitatif de la redistribution du revenu national en Belgique.

Morose depuis 1975, la bourse a favorablement réagi à l'avènement du gouvernement Martens V et elle est devenue euphorique après les arrêtés royaux Cooreman-Declercq (arrêtés royaux 15 du 9 mars 1982 et 150 du 30 décembre 1982) qui ont drainé jusqu'en décembre 1983 plus de 230 milliards. D'après une étude de B. Van Ommeslaghe¹, 80% de ces apports sont nichés dans les secteurs abrités : 33% dans l'électricité, 30% dans les quatre premiers holdings et 17% dans les trois plus grandes banques et les deux premières compagnies d'assurances. C'est dire que leur incidence sur les investissements industriels et sur l'emploi est marginale.

Bien qu'en 1983 les dividendes distribués et les impôts directs sur les bénéficiaires aient légèrement augmenté, la part des profits que garde l'entreprise est montée en flèche. Les effets cumulés de la hausse de la productivité du travail et de la diminution du coût salarial expliquent le gonflement de la masse des profits : les excédents bruts d'exploitation (avant subsides) ont augmenté de 19,2% en 1982 et de 18,7% en 1983.

Ce phénomène se reflète notamment dans la compétitivité accrue des entreprises manufacturières qui s'est fortement redressée entre janvier 1982 et janvier 1984.

Pierre le Pesant de Boisguillebert, auteur français du XVIII^e siècle, écrivait en 1707 : « Si quelques particuliers ne sont pas si magnifiques, tout le reste ne sera pas si misérable ». Cette sentence, qui ne pose pas uniquement un constat mais veut aussi expliquer un lien indissoluble entre la magnificence de « quelques particuliers » et la misère de « tout le reste », illustre, en l'amplifiant, ce qui s'est passé entre 1981 et 1983.

Le revenu national est resté inchangé en 1982 et en 1983. Mais il y a eu redistribution des cartes. Un transfert massif s'est opéré des revenus du travail vers les revenus du capital. Si le rapport entre les bénéfices bruts d'exploitation et la masse salariale était égal à 100 début 1982, il est passé à 151 début 1984. Nous savons bien qu'au numérateur figure un agrégat hypersensible et au dénominateur, une masse qui évolue lentement. Il n'empêche que la tendance ne souffre pas d'ambiguïté.

1. B. Van Ommeslaghe, *Exposé sur les AR 15 et 150*, ULB, 26 janvier 1984.

L'économie belge devient de plus en plus duale de 1981 à 1983. La vitrine financière, boursière, monétaire paraît alléchante. À force de cajoler le capital, il s'enfuit sans doute moins ; à force de comprimer les coûts, la rentabilité se redresse. Des faillites innombrables démaillent le tissu industriel. Le chômage croît. Le pouvoir d'achat diminue. L'insécurité sociale grandit. La consommation intérieure fléchit. C'est la face noire du tableau.

Les deux faces sont inexorablement liées. L'une explique l'autre. La magnificence de quelques particuliers trouve son origine dans la diminution des revenus de la grande majorité de la population.

Les années 1981, 1982, 1983 constituent des années charnières. Elles sont imprégnées d'une nouvelle donne de politique économique et sociale qui marque les vingt dernières années du siècle.

L'inégalité croissante de la répartition du revenu national

Un taux de chômage élevé – et il l'est dans toute l'Union européenne – constitue l'élément le plus important de la fracture sociale. Nous verrons dans le point 4.3 que le « chômage absolu » touche approximativement un quart de la population active.

La politique néolibérale creuse le lit d'une répartition inégalitaire des revenus. Il n'est donc pas étonnant que l'inégalité devienne la plus criante dans les pays qui ont plus libéralisé leur économie. En effet, la cause de l'inégalité croissante des *revenus* est double : d'une part, les revenus du capital augmentent plus rapidement que les revenus du travail et d'autre part, les écarts entre hauts et bas salaires se creusent. La libéralisation des économies favorise les deux processus. La fiscalité est bénéfique aux revenus du capital. La dérégulation permet aux lois de l'offre et de la demande sur le marché du travail de sortir leurs effets : le travail non qualifié est de moins en moins bien rémunéré parce que moins demandé tandis que le travail hautement qualifié est de mieux en mieux rémunéré,

parce que plus demandé. Dans un remarquable dossier sur l'inégalité, *The Economist* a parfaitement circonscrit ce problème : « La dérégulation a permis, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, aux forces du marché de faire leur travail, tandis qu'en Europe occidentale, de puissants syndicats, une concertation nationale relative aux salaires et le niveau élevé du salaire minimum ont maintenu les salaires des travailleurs non qualifiés à un niveau élevé »¹.

En Belgique, comme l'écrit *The Economist*, les syndicats sont encore puissants et la concertation concernant la fixation des salaires pèse encore de tout son poids.

Le premier élément est relatif à l'évolution des revenus du travail et des revenus du capital échéant aux particuliers. De 1948 à 1980, la part relative des revenus du travail, tous secteurs confondus, n'a fait que croître. À partir de 1980-1981, la tendance se renverse. La part des revenus du capital par rapport au revenu national a légèrement augmenté de 1948 à 1980. De 1980 à 1990, c'est-à-dire pendant 10 ans, elle a explosé et gagné beaucoup plus qu'en 32 ans.

Revenus du travail et du capital de 1948 à 1994
(en pourcentage du revenu national)

Catégories de revenus	1948	1980	1994
Revenus du travail	50	73	67
Revenus du capital	10	15	24

Source : Département d'économie appliquée de l'Université de Bruxelles (DULBEA), Institut national des statistiques (INS), Banque nationale de Belgique (BNB).

¹. *The Economist*, 5-11 novembre 1994, p. 20.

Bien sûr, les revenus du capital ne sont pas uniquement versés aux « riches », aux tranches supérieures des revenus. Les salariés ont aussi des comptes d'épargne, des fonds publics voire des actions et des obligations. Néanmoins quand les chiffres parlent avec une telle netteté – les revenus du capital passent de 15 à 24% du revenu national en 14 ans – il y a tout lieu de croire que la répartition des revenus devient de plus en plus inégalitaire. Tout le monde sait bien d'ailleurs que la distribution du patrimoine, qui sous-tend l'affectation des revenus du capital, est beaucoup plus inégalitaire que la répartition du revenu national. Ainsi en France, par exemple, 10% des ménages les plus riches se partagent 28% de l'ensemble des revenus des ménages et 50% du patrimoine des ménages¹. Les données ne sont pas tout à fait comparables mais on estime qu'en Belgique les 10% des ménages les plus riches se partagent 36%² de l'ensemble des revenus des ménages et 54,9% du patrimoine³. Les ordres de grandeur sont similaires. Chacun sait aussi que les revenus du travail sont beaucoup plus imposés que les revenus du capital. D'après le professeur J. Vuchelen, l'impôt sur les revenus du capital échéant aux particuliers s'élevait en 1988 à 13,6%⁴. En 1995, le précompte professionnel retenu à la base sur un salaire mensuel brut de 48 728 FB (34 561 FB net) s'élevait à 7 799 FB (16%), sur un salaire brut de 79 766 FB (48 089 net) il s'élevait à 20 504 FB (25%); sur un salaire brut de 142 489 FB (74 790 net) il s'élevait à 47 576 FB (33%); sur un salaire brut de 263 792 FB (154 480 net) il s'élevait à 107 312 FB (40%). Ces quelques chiffres se passent de commentaires : même la tranche des revenus salariaux la plus basse – en l'occurrence celle du personnel administratif de l'État du niveau le moins élevé – a un taux d'imposition

1. INSEE, *Données sociales 1996*, Paris, 1996, p. 355.

2. Jef Vuchelen, K. Rademackers, « De inkomensverdeling en mogelijke fiscale « oplossingen » voor de overheidsschuld », *Bulletin de Documentation du ministère des Finances*, janvier-février 1996, p. 157 (Il s'agit en fait, des revenus imposables des ménages en 1988).

3. Jean-Marc Delporte, A. Moreau, « L'impôt sur la fortune est-il réalisable en Belgique ? », *Bulletin de documentation du ministère des Finances*, janvier-février 1996, p. 21.

4. Jef Vuchelen, K. Rademackers, *op. cit.*, p. 160.

supérieur à celle des revenus du capital (16% par rapport à 13,6%).

Si la part des revenus du capital augmente et que celle des revenus du travail diminue (tableau 110), il s'ensuit nécessairement une distribution plus inégalitaire du revenu national.

Cette croissance de l'inégalité de la répartition des revenus est d'ailleurs confirmée par l'évolution des coefficients de Gini : de 0,34 en 1982 – première année de la mise en place de la politique néolibérale – à 0,37 en 1989¹.

Cette répartition inégalitaire des revenus est condamnable non seulement pour des raisons éthiques que la société européenne véhicule depuis le siècle des Lumières, mais aussi pour des raisons économiques. De jeunes économistes flamands disent avec beaucoup de pertinence : « Les manifestations les plus nettes de l'inégalité, telles que la pauvreté et l'exclusion, ont un coût social fort important. Une grande inégalité peut mener à l'insécurité sociale, à la criminalité, etc. Dans de telles circonstances, la lutte contre les symptômes s'avère plus coûteuse que la suppression des causes »².

Le chômage

Spécificités du chômage en Belgique

Pendant l'âge d'or du capitalisme, l'OCDE comptait moins de 10 millions de chômeurs ; en 1994, on en dénomblera 34 millions, soit 8% de la population active. L'Europe occidentale dépasse ces chiffres. En 1997, elle compte plus de 20 millions de chômeurs, soit 11,3% de la population active³. Avec plus de 12%, la Belgique dépasse la moyenne européenne⁴.

1. Luc Carton, Robert Cobbaut, Tony Dhanis, *La richesse en Belgique*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1994, p. 86.

2. JOEKELS (Jonge Economen voor een Ekologische en Leefbare Samenleving), « De Revival van de Welvaartverdeling », *Samenleving en Politiek*, 1995, n° 3, p. 42.

3. Banque Nationale de Belgique, *Rapport 1997*, Bruxelles, février 1998, p. 17.

4. Au sein de l'Union européenne, la situation s'est encore dégradée en 1996.

Ces données ont trait aux seuls chômeurs complets indemnisés. Si on prend en compte la population active touchée par toutes les formes du chômage, on double à peu près ces chiffres.

Les différentes catégories de chômeurs en Belgique en 1994

1. Chômeurs complets indemnisés	554 000	(12,4%)
2. Autres catégories de chômeurs	178 000	(3,9%)
2.1. Chômeurs saisonniers	36 000	
2.2. Chômeurs à temps réduit	142 000	
3. Bénéficiaires de programmes spéciaux	420 000	(9,1%)
Personnes exclues du chômage		
- en raison de leur âge	74 000	
- pour des raisons sociales	42 000	
Personnes en « interruption de carrière »	54 000	
Prépensionnés	141 000	
Bénéficiaires d'une création directe d'emploi	109 000	
4. Chômage au sens large	1 152 000	(25,1%)

Source : OCDE, Etude économique de l'OCDE 1984-1995, Belgique-Luxembourg, Paris, 1995, p. 13.

Ces chiffres parlent d'eux-mêmes : un actif sur quatre est confronté d'une manière ou d'une autre au phénomène du « chômage ». Cette précarisation est renforcée par les différentes formes de flexibilité du travail : travail à temps partiel, travail du dimanche, travail du week-end, travail à horaire décalé, travail à durée déterminée, travail à domicile (télétravail)...

Tous ces phénomènes débouchent sur une sorte de nébuleuse grise du marché de l'emploi, constituée par des hommes et des femmes qui tantôt travaillent à temps plein, pendant quelques mois, tantôt se retrouvent au chômage, tantôt travaillent à temps partiel, tantôt décrochent un contrat à durée déterminée de 3 mois, 6 mois voire un an. Elle englobe des préretraités qui travaillent au noir, les immigrés clandestins qui acceptent n'importe quelles conditions de travail, les petits boulots... À partir de la trentaine, ces hommes et ces femmes n'ont plus de

projet, plus d'avenir, plus d'espoir d'acquérir un jour un statut « normal ».

Si on compare le chômage en Belgique avec celui de nos voisins (France, Allemagne et Pays-Bas), on constate que globalement les taux de chômage (chômeurs complets indemnisés par rapport à la population active) sont similaires, à l'exception des Pays-Bas dont il sera question plus loin. Une analyse plus fine montre que « la situation des catégories les plus fragilisées reste moins favorable en Belgique »¹. Le rapport de janvier 1998 du Conseil supérieur de l'emploi met ce point en évidence en mettant l'accent sur les catégories les plus fragilisées :

- le chômage des jeunes est proportionnellement beaucoup plus important en Belgique ;
- plus d'un chômeur sur deux en Belgique n'a pas dépassé le stade de l'enseignement secondaire inférieur (contre 1 sur 4 en Allemagne et aux Pays-Bas) ;
- le chômage de longue durée est plus important que dans les trois autres pays voisins.

Pour toutes ces raisons la résorption significative du chômage sera limitée.

Il faut, à l'heure actuelle, une croissance économique de 3% par an pour *stabiliser* le chômage. En Belgique, les prévisions portant sur les années 1998-2001 sont inférieures à ce chiffre².

Sans réformes profondes du marché du travail (réduction importante du temps de travail avec création d'emplois compensatoires, réduction drastique des heures supplémentaires et leur remplacement par une embauche compensatoire...), le chômage ne diminuera pas.

Une des raisons essentielles est fort simple : de 1950 à 1980, les secteurs primaire et secondaire ont expulsé énormément de travailleurs qui ont été absorbés par un secteur tertiaire toujours en croissance et à faible hausse de la productivité du travail.

1. Conseil supérieur de l'emploi, *Rapport*, Bruxelles, janvier 1998, p. 54.

2. Prévisions du Bureau fédéral du plan : 2,5% ; prévisions de l'OCDE : 2,4% ; prévisions de la Commission européenne : 2,9%.

La mondialisation de l'économie, l'éclatement des tissus industriels nationaux, les délocalisations, les transferts de segments de production vers les pays à bas salaires, la révolution informatique... vont continuer à expulser de la main-d'œuvre hors des industries manufacturières¹. La grande différence avec la période antérieure réside dans le fait incontournable que le tertiaire, même en croissance, va absorber de moins en moins de travailleurs parce que son « informatisation » le rend beaucoup plus *capital-intensive* et qu'il va lui-même pouvoir offrir plus de services avec moins de travail.

Naturellement, on peut éviter les « réformes profondes » évoquées ci-devant et s'acheminer vers le « modèle hollandais ».

La tentation du Polder Model²

a) Invalides et temps partiel

En Belgique, depuis les éloges contenus dans le Rapport de la Banque nationale présenté à l'Assemblée générale le 27 février 1997, les Pays-Bas sont devenus un modèle économique-social, un pays-phare. Le syndicat chrétien a emboîté le pas. R. Janssen, membre du service d'étude de la CSC parle également, dans un récent ouvrage, de « miracle hollandais » et de « champion de l'emploi »³ sans évoquer ni l'ampleur des temps partiels, ni la précarisation du statut du travail. Ces éloges ont été répercutés dans tous les médias. Le Premier ministre a glorifié le modèle hollandais... qui risque bien de devenir celui de la Flandre si un jour celle-ci jouissait d'une autonomie suffisante. Le miracle hollandais n'a plus trait au glorieux XVI^e siècle, ni aux km² arrachés à la mer, ni aux poétiques champs de tulipes. Le miracle hollandais se traduit par quatre chiffres : le taux de chômage a culminé à 12% en 1983 – alors que la moyenne des pays de l'OCDE se situait à l'époque à 9% – et il est descendu à

1. En 1971, la valeur ajoutée des industries manufacturières représentait 32,8% du PNB ; en 1996 : 20,8%. Aux États-Unis, sa part relative s'élève à moins de 20%.

2. Les « polders » sont aux Pays-Bas les terres endiguées arrachées à la mer.

3. Ronald Janssen, *La promesse brisée. Pour une monnaie unique au service de l'emploi*, Namur, Artel, 1997, p. 133.

6,2% en 1995 alors que la moyenne de l'OCDE s'élevait à 8%. À l'heure actuelle l'Union européenne dépasse les 11% et la Belgique les 12%. Nos deux autres voisins importants, l'Allemagne et la France, voyaient augmenter, ces dernières années, le taux de chômage ; notre voisin d'outre-Moerdijk voyait le sien diminuer.

Ce bas taux de chômage est notamment dû à un très haut pourcentage d'invalides : en 1994, les Pays-Bas comptaient 789 000 invalides soit 10.8% de la population active. Il y a en effet chez nos voisins plus d'invalides que de chômeurs complets : 789 000 par rapport à 736 000 en 1994. Depuis lors, leur nombre décroît légèrement, mais il reste important comparativement aux 170 000 invalides recensés en Belgique.

Naturellement les invalides ne sont pas demandeurs d'emplois. Ils disparaissent des statistiques du chômage puisqu'ils ne sont pas chômeurs. Il ne s'agit pas d'un « truc » de politique économique, mais de « trucage », de biais statistique qui porte, je le rappelle, sur plus de 10% de la population active. Il y a donc là un volume de chômage caché ou de *chômage déguisé* extrêmement important.

Le second élément d'explication relève non pas du maquillage de chiffres, mais des résultats d'une certaine politique économique et sociale. Il s'agit du travail à temps partiel. « Sa part dans l'emploi total a fait un bond, passant de moins de 15% en 1975 à 35% en 1994, proportion nettement supérieure à celle de tout autre pays de l'OCDE »¹.

En 1994, la France, l'Allemagne et la Belgique se situaient dans une fourchette de 13 à 15%. Les Pays-Bas battent même la Grande-Bretagne d'une bonne dizaine de pourcent : 35% par rapport à 25%. En 1996, le chiffre s'élève à 38,1% contre 14% en Belgique² et d'après les calculs du Conseil central de l'économie, il atteindrait 42% en l'an 2000³. Ce sont principalement les femmes qui travaillent à temps partiels : « 75% des emplois à

1. OCDE, *Études économiques de l'OCDE-Pays-Bas*, Paris, avril 1996, p. 49.

2. Conseil national du travail, *Le travail à temps partiel en Belgique et aux Pays-Bas*, Bruxelles, 1998, p. 2.

3. Conseil central de l'économie, *Rapport technique relatif aux marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial*, Bruxelles, septembre 1997, p. 32.

temps partiels sont occupés par des femmes... et 63% des femmes qui travaillent ont un emploi à temps partiel »¹. Un tel volume de temps partiel féminin est en grande partie « imposé », « non volontaire », « non choisi ». Le manque de crèches – 10% des bébés les fréquentent à raison de deux ou trois jours par semaine – et l'insuffisance des garderies obligent l'un des deux parents à rester à la maison. Des éléments de nature culturelle – calvinisme, traditions... – expliquent que ce soit en général la mère qui reste au foyer.

Si on redresse les chiffres on obtient ce que l'OCDE nomme « le chômage au sens large ». Ce dernier agrégat s'élève à 1 967 000 personnes aux Pays-Bas soit 27,1% de la population active ; en Belgique le « chômage au sens large » s'élève en 1994 à 1 152 000 personnes soit 25,1% de la population active. Aux Pays-Bas le « chômage au sens large » comprend principalement les chômeurs proprement dit (736 000), les invalides (789 000), les personnes bénéficiant d'une aide sociale (166 000), les personnes à la retraite anticipée (151 000)... En prenant ces chiffres-là comme élément de comparaison, il n'y a plus de miracle hollandais. Il y a néanmoins encore des spécificités du marché du travail aux Pays-Bas.

b) Restructuration du marché du travail aux Pays-Bas

Parallèlement à l'important volume des temps partiels, il y a d'abord la croissance du nombre de travailleurs intérimaires. En effet, le nombre d'heures de travail prestées par l'intermédiaire des agences de travail temporaire « a plus que triplé au cours de la décennie 1985-1995, plus de 2% de l'effectif total des salariés étant actuellement employés par ce canal »². Il s'ensuit que la durée moyenne d'occupation d'un emploi aux Pays-Bas (7 ans) est « comparable à celle qu'on observe aux États-Unis, la plus faible de la zone de l'OCDE »³.

1. *Ibid.*

2. OCDE, *Études économiques de l'OCDE-Pays-Bas*, Paris, avril 1996, p. 49.

3. *Ibid.*

L'ensemble de ce système permet un accroissement net de postes de travail : entre 1990 et 1994 on assiste à deux évolutions contradictoires : 360 000 postes de travail flexibles et à temps partiel ont été créés alors que 110 000 postes de travail à plein temps ont disparu¹. Il s'ensuit qu'à l'heure actuelle plus de la moitié des contrats de travail sont à temps partiel, intérimaire ou à durée déterminée. En outre, parmi les temps partiels, les contrats à très courte durée du travail ont fortement augmenté : 477 000 personnes travaillaient moins de 12 heures par semaine en 1982 ; 736 000 en 1995².

Cette vaste entreprise de restructuration du marché du travail allait l'amble avec un renforcement de « la compétitivité des entreprises et une amélioration de leur rentabilité » (1^{er} § de l'Accord de Wassenaar).

La première mesure prise supprima l'indexation des salaires. Le simple maintien du salaire réel fait dont intégralement partie des négociations salariales professionnelles alors qu'en Belgique c'est un acquis des salariés avant le début des négociations entre patronat et syndicats.

Le deuxième angle d'attaque porte sur la flexibilité des coûts, tant prônée par l'OCDE, et plus particulièrement sur l'abaissement du salaire minimum³. Si le niveau du salaire minimum reste encore relativement élevé – moins élevé qu'en Belgique, mais plus élevé qu'aux États-Unis – il a fortement baissé de 1979 à 1996. D'après le FMI « le salaire brut minimum réel pour adultes était en 1996 de 22% inférieur à celui de 1979, et celui des jeunes de 18 ans était de 43% inférieur »⁴. De ce fait, l'écart par rapport aux salaires moyens se creuse : « il se situait

1. Jelle Visser, J. Van Raysseveldt, « Waarom in Nederland de lonen gematigder zijn en de banengroei hoger is », *Samenleving en politiek*, Bruxelles, 1997/4, p. 7.

2. Van Watershoot, *Le modèle hollandais : pas de formule magique*, BBL, *Bulletin financier*, n° 2322, septembre 1997.

3. OCDE, *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Paris, 1996 (Cinquième recommandation : « Accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre en supprimant les contraintes qui empêchent les salaires de refléter les conditions locales et le niveau de qualification de chacun, en particulier des jeunes travailleurs » (p. 6).

4. FMI, *World Economic Outlook*, Washington, octobre 1997, p. 41.

à 66% du salaire brut moyen en 1984 et à 54% en 1995 »¹. En 1984, aucun travailleur ne percevait un salaire inférieur à 66% du salaire moyen... en 1995 on estime qu'un million de personnes perçoivent un salaire situé entre 66% et 54% du salaire moyen².

Un troisième axe concerne une modération salariale généralisée et à long terme. De 1983 à 1995, le coût salarial réel a augmenté de 6% aux Pays-Bas, c'est-à-dire moins d'un demi pourcent par an. Pendant la même période il augmentait de 18% en Allemagne et de 21% en Belgique. Il s'ensuivit évidemment un redressement des taux de profit : « le rendement sur fonds propres atteignait 18% en 1996 pour le secteur privé contre 13,6% en Belgique »³. Le secteur public a été le plus touché par la modération salariale : « les prestations et les salaires des fonctionnaires ont été gelés en termes nominaux, sans même être adaptés à l'indice, ce qui a résulté en un recul du pouvoir d'achat de 10% entre 1984 et 1995 »⁴.

Dans la foulée de l'Accord de Wassenaar, la déréglementation se poursuit. Dans son étude publiée par la Banque Bruxelles-Lambert (BBL) en septembre 1997, J. van Waterschoot actualise les données en ces termes : « Parallèlement, de larges pans de l'économie ont été libéralisés. Une nouvelle loi a assoupli la réglementation en matière d'heures de travail, de pauses, d'heures supplémentaires, de travail de nuit, de travail pendant le week-end... Une nouvelle réglementation simplifiant les procédures de licenciement et permettant de prolonger plus souvent les contrats temporaires est en préparation »⁵.

c) Le modèle des polders égruge le statut du travailleur

1. Jelle Visser, J. Van Raysseveldt, *op. cit.*, p. 16.

2. De nombreux transferts de l'État aux particuliers sont calculés en fonction du salaire minimum. Ainsi le « *bijstand* » versé à quiconque se retrouve sans ressources s'élève à 50% du salaire minimum pour une personne seule et à 70% pour une personne avec enfants. La pension de base d'un veuf ou d'une veuve est proche du salaire minimum. L'assurance-chômage se monte à 70% du dernier salaire durant les six premiers mois, après quoi elle s'approche du revenu minimum. Comme on peut le constater, toute variation du salaire minimum a des conséquences en cascade sur les pensions, les allocations de chômage, le revenu de survie...

3. G. De Swert et alii, *op. cit.*, p. 1029.

4. Van Waterschoot, *op. cit.*, p. 4.

5. *Ibid*, p. 7.

Le « miracle hollandais » n'a pas trait au chômage. Au demeurant, il existe. Il concerne le statut du travailleur. Le rapport salarial a été bouleversé de fond en comble de 1982 à 1997. Si comme le dit Marx le propriétaire du capital rêve d'avoir en face de lui un « travailleur libre et léger comme l'air », il est en train de réaliser son rêve outre-Moerdijk. En effet,

- tous secteurs confondus, le pouvoir d'achat des travailleurs n'a pas augmenté de 1982 à 1997 alors que ces quatre dernières années (1994-1997) le revenu national réel par habitant a crû de 3% par an ;
- le travail à temps partiel connaît un essor sans précédent ;
- le statut de travail intérimaire progresse rapidement ;
- le licenciement devient plus aisé et on s'achemine rapidement vers un *hire and fire* sans restrictions ;
- la précarité et la flexibilité du travail croissent ;
- les conditions du travail – travail de nuit, travail du dimanche – se détériorent...

Tels sont donc les résultats de la politique néolibérale prônée par l'OCDE.

En guise de conclusion

Si nous avons évoqué longuement le *Polder Model* c'est parce qu'il a des très fortes chances d'être imité en Belgique, principalement en Flandre où les forces politiques dominantes, le patronat et le syndicat chrétien (majoritaire au nord du pays) le prônent ouvertement. Or il s'agit d'un modèle qui, certes tend quantitativement vers le plein emploi mais où le mauvais emploi chasse le bon emploi. En outre, il est particulièrement discriminant vis-à-vis des femmes. Quand le CVP (parti chrétien flamand) lance le slogan 1,5 temps plein par ménage, on devine bien que l'homme disposera d'un temps plein et la femme d'un demi.

De L'État « inséré » à l'État « circonscrit »

Dans la partie consacrée à l'évaluation de l'intervention étatique dans l'économie pendant la période 1950-1973, l'accent avait été mis sur la politique économique keynésienne, le poids macro-économique du secteur étatique et l'importance de l'État comme acteur économique par le truchement des entreprises publiques. Depuis le gouvernement Martens-Gol de 1981, la sphère étatique se contracte.

Du Welfare State à « moins d'État »

*Poids relatif de l'État de 1980 à 1994 par rapport au PNB
(en %)*

	G/PNB (¹)	I _g /PNB (²)	I _g /I (³)	Prestations sociales (⁴)	(¹)+(²)+(⁴)
1982	19,2	3,5	16,3	20,9	39,0
1997	4,4	1,4	8,0	15,4(⁵)	31,7

(¹) G : consommation publique, soit les rémunérations des agents de l'État (80%) et les achats de biens et services par l'État (20%).
(²) I_g : investissements publics au sens étroit, c'est-à-dire dans le secteur des services publics et de l'enseignement (infrastructures économiques et sociales...)
(³) I : total des investissements, soit les investissements des entreprises, les investissements en logement et les investissements publics.
(⁴) Prestations sociales : transferts bruts de l'État aux ménages (principalement la sécurité sociale).
(⁵) 15,4 :% en 1994.

La sphère économique de l'État s'est contractée avec un certain délai. En Belgique, tout au moins, de 1973 à 1981 la politique économique a continué sur sa lancée des décennies précédentes : la politique salariale et la politique sociale sont restées inchangées et le poids macro-économique de la sphère étatique ne s'est pas modifié. Tout change à partir du gouvernement Martens V (constitué en décembre 1981).

Ces chiffres se passent de commentaires. Le ratio G/PNB retrouve en 1997 approximativement le même niveau qu'en 1953 : 13,3%.

En poids relatif, tous les agrégats liés à la sphère étatique se sont contractés : qu'il s'agisse de la masse salariale versée aux agents de l'État, des dépenses de l'enseignement, de la recherche-développement, de l'aide au tiers-monde ou des achats de locomotives par la SNCB ! Les services publics mis à la disposition de la population pour la satisfaction des besoins collectifs ont régressé de 1982 à 1997.

Le détricotage des entreprises publiques

Thatcher en Grande-Bretagne a été en Europe à l'avant-garde de la libéralisation et des privatisations. Balladur, en France, a pris le relais vingt ans plus tard, en dénationalisant un grand nombre d'entreprises publiques du secteur marchand, sans pour autant toucher à la Régie des postes, à EDF, à la SNCF... Les gouvernements nationaux ont montré la voie. Sans attendre les directives européennes. Il en va autrement aujourd'hui : c'est sous la férule de la Commission européenne que les services publics vont être démantelés, l'un après l'autre.

En Belgique, au nom de l'ouverture des marchés, présente ou à venir, la Commission impose, de fait, la privatisation partielle¹ ou totale des entreprises publiques. La réglementation vise le domaine « financier » de l'État : la Caisse générale d'épargne et de retraite (CGER, fondée en 1865), la Société nationale du crédit à l'industrie (SNCI, fondée en 1919), etc. Les compagnies aériennes et les télécommunications ont suivi. Bientôt ce sera

1. Belgacom est privatisé à 49,9%. L'État conserve 50,1%.

l'ouverture du marché de l'électricité¹. Après l'électricité, ce sera le tour du gaz, puis de la poste, puis des chemins de fer...

Pour démanteler les monopoles d'État, la Commission s'appuie sur l'article 90 du traité de Rome qui vise à imposer les règles de la concurrence à toutes les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées. Une des premières règles consiste à « ouvrir les marchés » : toute entreprise, européenne ou non, peut devenir l'opérateur.

L'article 90 du traité de Rome date de 1957. L'Europe a vécu trente ans sans se soucier de son application aux entreprises publiques : l'article 90 a été brandi pour s'attaquer aux services publics quand les politiques néolibérales sont devenues dominantes.

En fait, la Commission ne connaît que « les entreprises ». Les entreprises publiques ne jouissent d'aucune reconnaissance spécifique au sein de l'Union européenne. Par conséquent, elles doivent fonctionner selon les règles du marché. En niant toute spécificité à l'entreprise publique, on fait peu de cas de son objet principal : servir l'intérêt général.

En Belgique, la privatisation totale ou partielle des entreprises publiques a permis au capital étranger de consolider encore ses positions. Belgacom (télécommunications) est aux mains d'entreprises étrangères – principalement américaines – à concurrence de 49,9%. L'État belge y conserve encore une majorité de façade. Quant à Sabena, son directeur général est zurichois (Swissair). Les capitaux français et hollandais sont particulièrement présents dans les anciennes sphères financières publiques.

¹. En Belgique, deux entreprises privées sont productrices d'électricité. Electrabel et la SPE. Elles ont le monopole de l'accès au réseau de distribution. Ce monopole sera bientôt considéré comme contraire aux règles de la concurrence et donc aboli. Les deux entreprises belges seront donc prochainement mises en concurrence avec des entreprises françaises, allemandes... pour construire notamment de nouvelles centrales électriques.

De la solidarité à la fracture sociale

De 1950 à 1980, le rythme de croissance de la sécurité sociale (en termes réels) était deux fois plus élevé que le rythme de croissance du PIB (7,5 à 8% contre 3,5 à 4%). Cette croissance de la sécurité sociale est due principalement à l'augmentation de l'intervention de l'État (de 2,1% du PIB à 8,5%). De 1980 à 1995, la tendance est inversée. Le rythme de croissance de la sécurité sociale est inférieur à celui du PIB (1,3 contre 2,2%). L'intervention de l'État est passée de 8,5% à 3,8% du PIB.

Le nombre des allocataires sociaux (les bénéficiaires de revenus de remplacement) par 100 personnes actives dans le régime des travailleurs salariés a fortement augmenté.

Nombre d'allocataires sociaux pour cent salariés actifs

	1970	1980	1990
Pensionnés	36	51	55
Chômeurs	4	9	35
Invalides	4	6	6
Total	44	66	96

Source : ONEM, ONSS.

L'accroissement du chômage et le vieillissement de la population rendent compte de cette évolution. Face à cette situation, les gouvernements successifs ont, à partir de 1980, augmenté les recettes et diminué les dépenses.

Du côté des recettes, ils ont pris toutes sortes de mesures pour augmenter les cotisations. La pression parafiscale sur la masse salariale est passée de 34% en 1970 à 47% en 1991. Un début de financement alternatif a été instauré, principalement à partir de 1994. En 1995, il a rapporté environ 80 milliards qui provenaient essentiellement de la TVA et des impôts sur l'énergie.

Du côté des dépenses, les pouvoirs publics ont décidé de diminuer les remboursements des soins de santé, de diminuer en termes réels les allocations familiales et surtout de réglementer le chômage de façon beaucoup plus stricte : les mesures frappent

les jeunes chômeurs, les chômeurs âgés, les chômeurs dont le conjoint travaille...

Le niveau de la protection sociale n'en reste pas moins élevé en Belgique¹. D'après Eurostat, le taux des ménages pauvres se situe à 6,1% en Belgique contre 8% en France et 7% en Allemagne. Néanmoins le nombre de « minimexés » (minimum de moyens d'existence) a fortement augmenté : de 8 500 en 1975, il est passé à 75 000 en 1996². La zone grise et la zone noire du marché du travail (on évalue à 15% la part de travail illégal) se développent, entraînant dans leur sillon un nombre croissant de mendiants, de clochards, de « personnes sans domicile fixe » et surtout, mais on en parle beaucoup moins, de familles monoparentales avec enfants, de retraités vivant seuls dans les logements délabrés et d'immigrés logeant à trois ou quatre dans une seule pièce.

D'où un sentiment croissant d'insécurité sociale et un taux d'épargne extrêmement élevé : les ménages épargnent 20% de leur revenu disponible³. C'est le taux le plus élevé des pays de l'Union européenne. Cette propension des ménages à épargner, bien qu'en légère baisse depuis 1994 (15% en 1997) freine la croissance de la consommation privée qui reste inférieure à celle du PIB : 1,3% contre 2,2% en 1994 ; 1,4% contre 2,4% en 1995 ; 1,6% contre 2,2% en 1996⁴ et 2,1% contre 2,8% en 1997.

L'insécurité sociale croissante, qu'on appelle parfois « le déficit de confiance » attribuable au chômage élevé, aux inquiétudes quant à l'avenir de la protection sociale et en particulier, des régimes de retraite, ainsi qu'à la problématique

1. On peut utiliser différentes normes pour évaluer le seuil de pauvreté : minimex, 50% du revenu moyen par habitant, 50% des dépenses moyennes des ménages etc. Dans l'ensemble, la Belgique se situe, parmi les pays de l'Union européenne, à un niveau favorable. Telles sont les conclusions de l'article de Jean-Luc De Meulemeester, Theoman Pamukcu, M. Shungu, « Évolution des revenus et de la pauvreté en Belgique », *L'année sociale*, 1995.

2. Bureau fédéral du plan, *Perspectives économiques 1997-2001*, Bruxelles, avril 1997, p. 67.

3. Ce n'est pas le seul facteur explicatif. La croissance de la part relative des revenus du capital dans le revenu national constitue un deuxième élément d'explication : la propension à épargner des revenus du capital étant plus élevée que celle des revenus du travail.

4. OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 58, décembre 1995, p. 92.

des finances publiques, notamment via l'anticipation des mesures d'austérité¹ va de pair avec un durcissement du rapport salarial, un raidissement du côté patronal.

La recherche du compromis et du consensus social fait partie de la tradition en Belgique. Elle jouit d'une grande légitimité chez les principaux acteurs sociaux.

Depuis quelques années – en l'occurrence depuis 1992 – différentes mesures ont été prises qui vont à l'encontre de cette philosophie. De plus en plus fréquemment, la direction de l'entreprise saisit les juridictions civiles lors d'une grève ou lors de l'occupation de locaux. Immanquablement les tribunaux rendent des ordonnances interdisant sous peine d'astreinte – en général 10 000 FB par jour et par personne – les piquets de grève ou l'occupation des bureaux ou des ateliers. Le juge invoque trois motifs : la sauvegarde du droit au travail des non-grévistes, le respect du droit de la propriété, la prise en compte des droits des consommateurs. Ainsi, en octobre 1992, la direction de la Sabena a obtenu du tribunal de première instance une ordonnance interdisant aux grévistes d'empêcher les non-grévistes de se rendre au travail et les passagers d'avoir accès à l'aéroport.

Ces recours ne constituent pas la règle mais ils illustrent le durcissement du rapport salarial, une volonté de crisper les rapports sociaux plutôt que de trouver une solution par le truchement du dialogue. Tous ces éléments accentuent la fracture sociale et entament le caractère *civilisé* du capitalisme.

La Belgique vit « au-dessus de ses moyens »

Au début des années quatre-vingt – de 1973 à 1986 – la Belgique a « vécu au-dessus de ses moyens » : le besoin de financement de l'économie nationale a atteint 151 milliards en 1982 (Voir point 3). Depuis 1986 ce solde est positif et il croît constamment : 350 milliards en 1995, 374 milliards en 1996, 385 en 1997... et le Bureau du plan prévoit 529 milliards en l'an

¹. Bureau fédéral du plan, *La problématique de la consommation privée dans l'économie belge*, Planning Paper n° 74, Bruxelles, septembre 1995, p. 5.

2001¹. « Vivre au-dessous de ses moyens » signifie qu'on pourrait consommer et investir plus sans mettre en péril l'équilibre interne. Certes il y a une contrainte budgétaire forte qui continue à peser sur la consommation publique et l'investissement public. Néanmoins rien ne s'oppose à relancer la consommation privée, l'investissement des entreprises et des ménages. Et qu'on n'avance pas l'épouvantail de l'équilibre externe. On est submergé par les surplus : le solde positif de la balance des opérations courantes des paiements est structurellement positif. Il atteignait pour les neuf premiers mois de l'année 341 milliards en 1996 et, selon les estimations de la BNB, 264 milliards en 1997² soit plus de 350 milliards en 1997 sur base annuelle. On dispose donc d'une certaine marge de manœuvre pour « vivre à la hauteur de ses moyens ».

5. LA DIMENSION ÉCONOMIQUE DES RÉGIONS ET LEUR DÉVELOPPEMENT

Le développement économique des deux régions : Flandre et Wallonie

Il nous a semblé utile d'évoquer la dimension économique de la problématique régionale en Belgique sous un titre séparé plutôt que de l'intégrer dans les parties précédentes. Dans l'analyse des données statistiques nous isolons les chiffres relatifs à la Wallonie et à la région flamande en mettant entre parenthèses la région bruxelloise qui intervient pour environ 15% dans le PIB de la Belgique.

1. Bureau fédéral du Plan, *Perspectives économiques 1997-2001*, Bruxelles, avril 1997, p. 145.

2. Banque Nationale de Belgique, *Rapport 1997*.

Du XIX^e siècle aux Golden Sixties

La région flamande a toujours été plus peuplée que la région wallonne. La première révolution industrielle axée sur le charbon, l'acier et la métallurgie était essentiellement wallonne. C'est « à partir de 1850 que l'emploi industriel wallon dépasse celui de la Flandre plus peuplée »¹ écrit Christian Vanderमotten dans son article consacré à l'évolution à long terme de la géographie industrielle en Belgique. Pendant près d'un siècle la Wallonie a été dominante sur le plan industriel. La grande crise 1929-1933 a touché de plein fouet les produits énergétiques et les sous-produits ce qui explique que l'emploi industriel flamand a dépassé celui de la Wallonie en 1937. Néanmoins le poids des vieilles industries nées au XX^e siècle a continué à marquer la structure industrielle du pays tout entier jusque la fin des années cinquante.

En effet, en 1956 la production des secteurs charbonnage, métallurgie et sidérurgie atteignait 33% de la production industrielle de la Belgique alors que dans l'ensemble des pays les plus développés de l'époque (OECE) elle ne représentait que 14,7%².

Si la grande crise a constitué un « choc exogène » qui a défavorisé la Wallonie, les *Golden Sixties* ont creusé l'écart. Certes, déjà dans les années cinquante, la crise charbonnière et celle des secteurs métallurgiques avait sonné le glas des vieux bassins industriels wallons (Liège, Charleroi, Borinage) de sorte que la Wallonie a entamé l'aire des *Golden Sixties* avec un tissu industriel où les secteurs à forte croissance et axés sur la dynamique à l'exportation étaient sous-représentés : 23,6% en Wallonie contre 42,4% en région flamande³. Si les *Golden Sixties* ont « creusé l'écart », c'est principalement dû aux flux massifs d'investissements étrangers qui ont pénétré en Belgique après le traité de Rome. La position centrale de la Belgique les a attirés

1. Christian Vanderमotten, *Two hundred years of change in the Industrial Geography of Belgium*, in Herman Van der Wee, Jan Blomme, *The Economic Development of Belgium since 1870*, Elgar Cheltenham, 1997, p. 146.

2. Alexandre Lamfalussy, *Investment and Growth in Mature Economics : the case of Belgium*, Londres, Macmillan, 1961, p. 14.

3. Christian Vanderमotten, op. cit., p. 147.

ainsi que la législation d'expansion économique de juillet 1959 qui comportait des incitants classiques telles que des bonifications d'intérêt, la garantie de l'État aux emprunts, des exonérations fiscales... Ces investissements étrangers, à 90% industriels, ont été drainés principalement vers la région flamande : de 1959 à 1969, 63 milliards se localisaient en Flandre contre 34 milliards en Wallonie¹. Les *Sixties* ont été *Golden* pour les provinces flamandes comme le montre le tableau suivant :

*Pourcentages moyens d'accroissement du PIB
des provinces flamandes et wallonnes de 1956 à 1968²*

Anvers	4,8
Flandre occidentale	4,7
Flandre orientale	4,0
Limbourg	4,5
Hainaut	2,1
Liège	2,6
Luxembourg	2,4
Namur	2,8

La croissance de la région flamande a été près de deux fois supérieure à celle de la Wallonie. Les investissements étrangers y sont pour beaucoup. Focalisés dans des secteurs produisant des « biens progressifs », ils ont vivifié et diversifié le tissu industriel flamand. La force attractive de la Flandre s'explique par : «...des niveaux de salaires relativement bas, un climat social paisible et sa situation géographique maritime au cœur du marché européen »³. Ces investissements ont eu, à cette époque, des retombées positives. Comme l'écrit la Kredietbank : « Les multinationales américaines (près de la moitié des

¹. R. Michel, *Les investissements américains en Belgique*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 1971, p. 124.

². Marc Beckers, Pierre De Bie, Jean-Pol Frère, Roger Saucier, *La Belgique face aux investissements étrangers : aspects sociologiques*, Louvain, Centre de recherches sociologiques, 1973, p. 223.

³. Herman Van der Wee, « The Economic Challenge facing Belgium in the 19th and 20th Centuries », in Herman Van der Wee, Jan Blomme, *The Economic Development of Belgium since 1870*, Elgar Cheltenham, 1997, p. 62.

investissements étrangers étaient d'origine américaine) ont contribué aux innovations dans le domaine de la technologie et de l'organisation et ont créé d'importants *spin-offs* pour les entreprises locales »¹. Entre 1959 et 1969 la seule province d'Anvers a attiré plus d'investissements étrangers (38 milliards dont 19 d'origine américaine) que toutes les provinces wallonnes réunies (34 milliards)².

Il s'ensuit une décroissance de l'importance relative de la région wallonne – de 32,1% en 1960 à 29,1% en 1970 – et une augmentation de l'importance relative de la région flamande : de 45,1% en 1960 à 53,8% en 1970. En commentant ces chiffres, le GEM écrivait déjà en 1977 : « Ces déséquilibres dans la croissance du sud et du nord du pays se fondent principalement sur des déséquilibres dans la structure industrielle wallonne »³.

De 1986 à 1995

Le retard de la région wallonne par rapport à la région flamande s'est un peu accentué ces dix dernières années comme le montre le tableau page suivante.

De 1986 à 1995, la région flamande a une croissance de dix points supérieure à celle de la région wallonne. Par conséquent, la part relative à la région wallonne se contracte légèrement tandis que celle de la région flamande croît. À l'heure actuelle, la région wallonne compte pour un quart du PIB de la Belgique et la région flamande pour 60%.

L'écart ne se creuse pas rapidement. Néanmoins pour des raisons liées à la structure des industries manufacturières en Flandre et en Wallonie, il est vraisemblable que cet écart continue à s'amplifier.

1. « L'économie belge depuis 50 ans », *Bulletin mensuel de la Kredietbank*, février 1996. Repris dans *La documentation française, Problèmes économiques*, n° 2473, 22 mai 1996.

2. R. Michel, *op. cit.*, p. 124.

3. GEM, Belgique, pays en voie de sous-développement, Bruxelles, 1977, p. 64.

Parts relatives de la Flandre et de la Wallonie en 1986 et en 1995 et croissance des deux régions de 1986 à 1995

Région	1985		1986		Croissance de 1986 à 1995
	valeur ajoutée (en milliards)	(en %)	valeur ajoutée (en milliards)	(en %)	
wallonne	1 359	26,1	1 592	25,1	+ 17%
flamande	3 009	57,8	3 834	60,4	+ 27%

Source : Institut des comptes nationaux, Croissance économique des régions 1985-1995, Bruxelles, 1997.

Ainsi dans les secteurs des biens d'équipement et des moyens de transports qui incorporent beaucoup de valeur ajoutée par unité produite et qui intègrent le progrès technique, la Flandre était en 1988 en avance sur la Wallonie. En fin de période, cette avance s'accroît. Il n'y a pas de bond en avant du côté flamand, mais il y a recul en termes absolus du côté wallon de sorte que dans cette catégorie de biens la Wallonie ne représente plus que 14% de la valeur ajoutée nationale en 1995.

Évolution de la valeur ajoutée à prix constants de certaines branches économiques en Flandre et en Wallonie de 1986 à 1995 en milliards de francs belges et parts relatives en pourcentage

Secteurs	Flandre				Wallonie			
	1986		1995		1986		1995	
	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%
Machines agricoles et industrielles	61,0	67,0	59,5	72,0	19,7	21,0	11,3	19,0
Machines/bureau, traitements/informatique.	6,6	59,0	9,0	88,0	3,7	33,0	0,6	6,0
Matériel électrique	66,0	67,0	69,8	71,0	21,7	22,0	19,2	19,0
Moyens de transports	93,1	67,0	102,8	72,0	32,2	23,0	29,2	20,0
	226,7	67,0	241,1	72,0	77,3	23,0	67,1	14,0

Dans les secteurs dits progressifs – c'est-à-dire ceux dont la croissance est supérieure à la moyenne – la même tendance s'observe. La région flamande était mieux placée en début de période – 71% contre 20% – et elle renforce son avance en 1995 :

77% contre 17%. La branche agro-alimentaire, particulièrement dynamique notamment grâce aux exportations vers l'est, gagne 50% en région flamande alors qu'elle stagne en région wallonne.

*Évolution de la valeur ajoutée à prix constants
de certaines branches économiques en Flandre et en Wallonie
de 1986 à 1995 et parts relatives en pourcentage*

Secteurs	Flandre				Wallonie			
	1986		1995		1986		1995	
	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%
Produits chimiques	118	76	183	80	29	18	40	17
Papiers,...	36	56	63	65	15	23	20	20
Produits caoutchouc/plastique	27	77	51	79	7	20	12	18
Produits agro- alimentaires	80	70	121	78	24	21	25	16
	261	71	418	77	75	20	97	17

Source : ICN, Croissance économique des régions, Tableaux complémentaires, Bruxelles, 1997.

On a parlé des investissements étrangers en Belgique pendant la période 1960-70. Ceux-ci ont continué à s'implanter en Belgique à des rythmes différents selon les périodes. Si l'on considère toutes les entreprises étrangères résidentes en Belgique en 1995, 43% d'entre elles sont établies en Flandre, 35% à Bruxelles – principalement dans les services – et 14% en Wallonie. En 1997, la part des investissements étrangers dans les investissements totaux s'élevait à 60%. Dans certaines branches économiques la part de la valeur ajoutée des entreprises étrangères dans la valeur ajoutée de la branche est élevée : 71% dans l'industrie chimique, 72% dans les fabrications métalliques, 56% dans la distribution...¹

¹. Conseil central de l'économie, *Projet d'avis relatif aux investissements étrangers en Belgique*, Bruxelles, novembre 1997.

Le projet de développement flamand

Dans le point précédent, nous avons vu que le poids relatif de la Flandre dans l'économie belge augmente en défaveur de la Wallonie. Il s'agit là d'un fait objectif incontournable de la poursuite d'une tendance lourde de l'évolution économique de la Belgique.

La prise de conscience de cette puissance économique accrue ne date pas d'hier. Au demeurant, elle va en s'accroissant et elle débouche sur la volonté politique de gérer ce développement, de favoriser cette croissance par un projet de développement flamand plus autonome pour les uns, carrément autonome pour les autres. Définir les contours de ce projet... telle est l'ambition du traité de Louvain¹.

À l'initiative du patronat flamand les responsables de haut niveau de tous les partis politiques démocratiques flamands, du monde patronal et du monde syndical – aussi bien le syndicat d'obédience chrétienne que le syndicat d'obédience socialiste – ont publié, le 13 mai 1995, un manifeste intitulé « traité de Louvain »². Ce traité a été actualisé le 29 mai 1997. Il se fixe comme objectif principal la réduction du chômage en Flandre de 3 à 5%, pour l'année 2003 ce qui signifie une création annuelle de 25 000 à 30 000 emplois, soit le double de la période 1990-96. Réaliser un tel score implique manifestement la mise en place d'une autre politique de l'emploi que celle suivie à l'heure actuelle par le gouvernement fédéral. Comment créer ces emplois ?

Le premier point du traité s'intitule : « Une diminution draconienne des coûts du travail ». Le traité considère que la diminution du coût du travail constitue un instrument essentiel de la gestion de l'emploi. Dans cet ordre d'idées le traité propose de diminuer les cotisations patronales à la sécurité sociale de 7%. (Elles s'élèvent actuellement à 35% du salaire

1. Programma ter bestrijding van de werkloosheid op basis van het verdrag van Leuven, eindversie 29 mai 1997.

2. Le choix du mot « traité » est symbolique. Il ne s'agit pas seulement d'un « manifeste », d'un « accord » ou d'une « pétition de principes ». Il s'agit d'une convention qui lie les parties de façon solennelle et durable. Compte tenu du renom des signataires et de la portée de son contenu, le traité a été très « médiatisé ».

brut). Le deuxième angle d'attaque du traité concerne la répartition du temps de travail. Le plaidoyer en faveur du temps partiel se fonde sur « une nouvelle éthique du travail qui, dans de nombreux cas, apprécie d'avantage un accroissement du temps libéré pour les loisirs qu'un accroissement du revenu » (traité, p. 6). Cette argumentation constitue une sorte de *revamping* de la pensée néoclassique traditionnelle qui laisse au travailleur le libre choix entre travail et loisirs. Elle ne souffle mot sur les conséquences pour les femmes du temps partiel, ni sur la discrimination qu'elle entraîne : en Belgique le temps partiel est presté à concurrence de 90% par des femmes.

Cette répartition du travail impose plus de flexibilité. Le mot est soigneusement évité pour ne pas attiser les susceptibilités de la syndicaliste de l'ABVV (syndicat d'obédience socialiste) mais le contenu est bien présent. Aucun *a priori* ne doit être exclu quant à la forme de la répartition du travail : sur base de la semaine, de l'année ou de la carrière. Toutes les formes de répartition du travail peuvent être envisagées : de l'interruption de carrière au travail en équipe en passant par la semaine des quatre jours. Qu'est d'autre la flexibilité ?

Bien que le « traité de Louvain » reste prudent – il faut maintenir la cohérence d'un bloc de forces venant d'horizons différents – l'attraction exercée par le *Polder Model* semble évidente. À partir de l'Accord de Wassenaar entre syndicats et patronat, on a soutenu outre-Moerdijk une voie similaire (Voir point 4.2.).

Réflexions terminales

La montée en puissance de l'économie flamande

En longue période le poids économique de la Flandre croît considérablement au détriment de la région wallonne et bruxelloise.

*Part en pourcentage de la valeur ajoutée en Flandre
au détriment de la région wallonne et bruxelloise*

	Flandre (en %)	Wallonie (en%)
1960	45,1	32,1
1995	60,4	25,1

L'analyse comparative des structures industrielles de la Flandre et de la Wallonie donne à penser que cette tendance va se perpétuer et que l'écart entre Flandre et Wallonie va encore s'accroître. Les capacités exportatrices des biens d'une région sont principalement tributaires des structures des industries manufacturières. Il est donc plausible de considérer que l'économie flamande sera plus « tirée » par les exportations que l'économie wallonne qui n'intervient, en tout état de cause, que pour une quinzaine de pourcents dans les exportations de biens de la Belgique¹.

Le chômage frappe plus la Wallonie. Selon une enquête harmonisée au plan européen sur les forces de travail, le taux de chômage s'établirait à 6,2% en Flandre et à 14,2% en Wallonie².

Toutes ces données relatives à la croissance, aux structures industrielles, au taux de chômage... alimentent le sentiment en Flandre que la Wallonie est à la traîne et, par voie de conséquence, qu'une autonomie plus grande de la Flandre permettrait un développement plus dynamique.

¹. Les chiffres précis de la part des exportations wallonnes étant contesté, on ne contentera d'un ordre de grandeur.

². Ministère fédéral de l'Emploi et du travail, Conseil supérieur de l'emploi, Bruxelles, janvier 1998, p. 45. Selon le ministère de la Région wallonne (Services des études et de la statistique), les demandeurs d'emplois inoccupés en pourcentage de la population active atteignent 18,3% en Wallonie contre 13,3% dans le Royaume en 1997. Les chômeurs complets indemnisés en pourcentage de la population assurée contre le chômage atteint 24,1% en Wallonie contre 15,3% dans le Royaume en 1997. Quels que soient les indicateurs choisis, le taux de chômage est beaucoup plus élevé en Wallonie qu'en Flandre.

Le pôle financier flamand et ses relais politiques

Les holdings et les grandes banques francophones telles que la Société générale, la Banque de Belgique, la Banque de la Société générale, la Banque de Bruxelles, la Banque Lambert... ont financé prioritairement le développement économique wallon de la première moitié du XIX^e siècle au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Les entités financières francophones ont été ou sont en voie de devenir intégralement contrôlées par le capital français, hollandais et subsidiairement allemand. Leur ancrage belge ou wallon s'est émietté.

À l'opposé, le capital financier flamand, par des opérations d'absorption-fusion ou par une concertation accrue entre ses composantes, se renforce. Au début de l'année 1998, un rapprochement s'est opéré entre les banques flamandes CERA et la Kredietbank (1 800 agences), le holding Almanij (Algemene Maatschappij voor Nijverheidskrediet), le holding de Gevaert, le groupe d'assurance ABB et le holding du Boerenbond. L'entité nouvelle de bancassurance KB-CERA-ABB dispose de 261 milliards de fonds propres et est devenue le numéro un de la finance en Belgique. Cette constellation financière est intimement liée au Boerenbond – à l'origine un syndicat agricole flamand créé en 1890 – qui brasse aujourd'hui un chiffre d'affaires annuel de 100 milliards et qui est solidement implanté dans l'agro-business et la finance. Ce pôle financier est, selon les dires de F. Collin qui présida le comité directeur de la Kredietbank pendant 25 ans : « fondé en Flandre pour les Flamands et où l'on s'exprime en flamand ».

Ce pôle financier dispose de relais politiques puissants. « Les accointances avec le CVP –premier parti flamand – sont connues de tous : nombreux furent les ministres chrétiens flamands qui sortirent du sérail KB-Almanij. À commencer par Gaston Eyskens (ancien Premier ministre), son fils (ancien Premier ministre), Paul De Keersmaecker, Gaston Geens et Éric Van Rompuy... »¹.

¹. S. Daille, « Almanij-KB au service de l'économie flamande », *Le Soir*, 31 janvier 1998, p. 8.

L'égrugement de la Belgique

Quand un pays à structure institutionnelle quasi unitaire et divisé en deux régions, il arrive un moment où, faute de cohésion nationale suffisante – ce qui est assurément le cas en Belgique – la région la plus dynamique considère l'autre région comme un fardeau qui freine son propre développement. Elle a le sentiment – vrai ou faux d'ailleurs, peu importe – d'être la vache à lait et de « subventionner » la région en déclin. Elle considère qu'elle aurait tout intérêt à utiliser ces « transferts nord-sud » pour alimenter sa propre croissance.

La Flandre veut devenir un dragon du nord. Le traité de Louvain en constitue le projet économique et social. Il est porté par le patronat industriel flamand, par la haute finance flamande, par l'intelligentsia flamande et il a rallié l'adhésion du monde syndical flamand. Les élites flamandes, toutes colorations politiques et philosophiques confondues, peuvent compter sur une base populaire solide. Elles ne se compromettent pas avec une extrême droite (Vlaams Blok) xénophobe et chauvine. Néanmoins l'influence de cette extrême droite radicalise leurs positions.

Il faut avoir à l'esprit, qu'indépendamment des questions linguistiques et institutionnelles – qui ne constituent que la face apparente de l'iceberg – des divergences profondes et durables opposent la Flandre et la Wallonie sur tous les problèmes importants. Qu'il s'agisse de problèmes éthiques (avortement, euthanasie, droit du sol, place de la femme dans la société...), de problèmes vitaux relatifs au financement de la sécurité sociale, de la fiscalité et de la parafiscalité, de l'organisation du marché du travail, de la gestion des administrations publiques – la région flamande a opté pour l'octroi de mandats temporaires à ses hauts fonctionnaires –, de la couverture des soins de santé... les divergences l'emportent de plus en plus sur les convergences.

Pour toutes ces raisons l'aspiration à l'autonomie de la Flandre devient continuellement plus prégnante. Elle l'est d'autant plus que l'un des derniers ciments de l'unité de la Belgique – le franc belge – a disparu pour laisser la place à l'euro. On pourrait penser qu'il en va de même en France, en Allemagne, aux Pays-

Bas. C'est faux. Chez nos trois voisins, la cohésion nationale est suffisamment forte pour que la disparition de la monnaie nationale n'ait pas de répercussion profonde sur la conscience d'appartenir à une nation. En Belgique, le problème se pose en termes différents : avec la disparition du franc belge, disparaît un élément qui forge le sentiment national, un symbole unitaire fort.

Le modèle social belge

Contrairement à une idée solidement ancrée, le modèle social belge ne repose pas sur un compromis, garant d'une répartition équitable des richesses et de la paix sociale, entre le patronat, les syndicats et l'État. Ni le discours du trône du Roi Léopold II en 1886, ni plus près de nous, celui du Roi Albert II en 1993 n'ont conduit à la conclusion d'un pacte social. L'accord de solidarité sociale de 1944, présenté rétrospectivement comme le pacte social de l'après-guerre, n'était qu'un préaccord jamais ratifié par aucune de ses composantes. Les systèmes de sécurité sociale et de relations collectives du travail qui se sont constitués à travers une histoire sociale conflictuelle ont cependant marqué profondément la société belge contemporaine.

1. LE FAIT SYNDICAL

La Belgique fut le premier pays du continent à connaître l'industrialisation. Mais l'émergence du mouvement ouvrier fut lente et son organisation tardive. Jusqu'en 1867 la création des syndicats est interdite. En pratique les syndicats ne peuvent ni organiser des grèves ni les mener à bien. La seule participation à un piquet est punissable et faire preuve de mépris à l'égard d'un non-gréviste suffit pour être emprisonné. Il fallut attendre les

émeutes ouvrières de 1886 pour que l'existence même de la question sociale soit reconnue en Belgique. La composition des Conseils de l'industrie et du travail établis après les grèves manifestait toujours la même suspicion vis-à-vis des syndicats. Ces conseils comptaient des représentants élus parmi les patrons et les ouvriers mais les syndicats n'en faisaient pas partie.

Il faudra encore attendre le *lock out* de Verviers en 1906 pour que la reconnaissance syndicale ait enfin droit de cité. Au cours de cette année, l'industrie lainière verviétoise avait connu plusieurs grèves auxquelles les patrons répondaient en général par le *lock out*. Un conflit s'exacerba cependant plus que de coutume. Il s'agissait de savoir si en cas de réduction des commandes, le patron pouvait renvoyer une partie du personnel ou s'il était tenu d'établir un roulement. Le *lock out* qui répondait à la grève frappait cette fois pour la première fois toute l'industrie lainière verviétoise et privait d'emploi 15 500 ouvriers. La solidarité avec les grévistes s'étendit rapidement. Les enfants des ouvriers démunis furent hébergés dans d'autres localités, leur accueil donnant l'occasion à des cortèges et des meetings, les ouvriers « *lock outés* » bénéficiant de plus en plus de sympathie jusque dans les classes moyennes. En fin de compte, les ouvriers n'eurent certes pas gain de cause sur le « roulement » qu'ils demandaient à la place du licenciement. Ils obtinrent cependant des employeurs la reconnaissance officielle du principe de la convention collective et en conséquence du « fait syndical »¹.

Les patrons restent cependant toujours hostiles à négocier des accords avec les syndicats à moins que la pression ne devienne trop forte. C'est pourquoi les conventions collectives conclues avant la première guerre mondiale sont réduites en nombre et sont en général le résultat de grèves. Cette situation ne changera qu'après la guerre.

1. Ben Serge Chlepner, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1972, pp. 124-125.

Au lendemain de la guerre, les deux exigences fondamentales des socialistes étaient satisfaites. Le suffrage universel pour les hommes était institué en 1919 et l'article 310 du code pénal limitant les droits des travailleurs à s'organiser était supprimé en 1921. Après les premières élections au suffrage universel masculin en 1919, le parti ouvrier belge (POB) avait participé au gouvernement et mis en pratique une partie de son programme social. En particulier, en 1920-21, un système d'assurance chômage encore facultatif mais favorable aux syndicats avait été mis sur pied. Les effectifs syndicaux avaient considérablement augmenté. La Commission syndicale concentrait son action sur la journée de travail de huit heures, un salaire minimum et la reconnaissance syndicale. Face au refus des employeurs à négocier, le ministre du Travail, le socialiste Joseph Wauters, crée des commissions paritaires, d'abord dans les mines, la sidérurgie et les fabrications métalliques. En 1922, seize commissions paritaires, comprenant des représentants du patronat et des syndicats et présidées par une personnalité neutre sont constituées. Avec un minimum d'encadrement étatique, la concertation et la protection sociale prenaient ainsi progressivement forme. Si bien qu'en 1923, Émile Vandervelde pense que la plus grande partie du « programme minimum » des socialistes a été réalisée. Grâce à la démocratie politique, symbolisée par le suffrage universel, et à la démocratie sociale, rendue possible par les libertés syndicales, le socialisme pouvait désormais, d'après son analyse, se construire de l'intérieur¹.

L'indexation des salaires visant à protéger les ouvriers de la dépréciation de la monnaie et de l'augmentation des prix était devenue une revendication centrale des syndicats. Dès cette époque, l'idée suivant laquelle les salaires ne sont pas seulement un coût pour les entreprises mais également un revenu puisqu'ils permettent précisément aux salariés de consommer les produits fabriqués, était présente dans les revendications ouvrières.

L'action syndicale s'orientait en conséquence, pragmatiquement, en deux directions : d'une part la protection sociale devant fournir aux travailleurs une sécurité face aux

1. Voir à ce sujet Janet Polasky, *Émile Vandervelde. Le Patron*, Bruxelles, Labor, 1995.

incertitudes du travail et du marché (accident, maladie, vieillesse, chômage...) ; et d'autre part la négociation collective devant permettre l'accès à des salaires et à un niveau de vie décents.

2. LA PROTECTION SOCIALE

Les accidents de travail étaient, depuis 1903, le premier régime obligatoire de la sécurité sociale. Cette assurance mettait en œuvre, dès ce moment, une logique toute différente. La notion de responsabilité, notion centrale de la pensée libérale, était abandonnée au profit de celle du risque.

Du fait de son activité professionnelle, l'ouvrier est soumis à des risques. Dès lors, comme le montre dans ses travaux François Ewald¹, tout comme un préjudice causé à autrui doit être réparé par celui qui en est responsable, les préjudices subis par l'ouvrier en raison des risques professionnels, inhérents à son activité (accident, maladie, chômage...), doivent être dédommagés par la société. Le référent au dommage subi n'est plus un individu mais la collectivité et la logique n'est plus celle de la responsabilité, mais du risque. Ainsi nous trouvons-nous au point de départ des assurances sociales.

L'assurance permet de répartir sur le groupe la charge des dommages individuels et surtout d'effectuer cette répartition non plus sous forme de secours et de charité, mais selon une règle de justice qui est une règle de droit.

Ce n'est que plus tard, dans l'entre-deux-guerres, que les assurances obligatoires en matière de vieillesse et de maladie-invalidité verront le jour, avant que les autres secteurs ne soient progressivement couverts par l'assurance obligatoire².

1. François Ewald, *L'État providence*, Paris, Grasset, 1986.

2. Guy Vanthemsche, *La sécurité sociale*, Bruxelles, De Boeck, 1994.

En ce qui concerne la protection sociale, les syndicats socialistes en particulier mettaient, dans l'entre-deux-guerres, le chômage au centre de leurs préoccupations. Si des chômeurs, privés de toute ressource, acceptaient de se faire embaucher à n'importe quel prix, il en résulterait, selon leur analyse, un effondrement des salaires et des conditions de travail. Le revenu de remplacement devait pallier la misère ouvrière, et les ouvriers seraient alors moins tentés de brader leur force de travail. Comme les patrons se refusaient « à payer les ouvriers à ne rien faire », il ne restait comme solution que de recourir à la solidarité entre les travailleurs et à créer des caisses de chômage syndicales. Le patronat accusait ces caisses d'hypothéquer la reprise économique en raison des indemnités « scandaleusement élevées » qui obligeaient les entreprises à payer des salaires qui grevaient leur compétitivité. Dès lors les syndicats s'efforcèrent d'empêcher le démantèlement de leur assurance chômage.

En matière de pension de vieillesse, le gouvernement (catholique-libéral) avait instauré, en 1924 pour les ouvriers et en 1925 pour les employés, un système de retraite obligatoire par capitalisation individuelle. Le mouvement socialiste y était farouchement opposé, d'autant plus qu'en raison de leur espérance de vie plus faible, la majorité des ouvriers mouraient avant l'âge de la retraite. Ils dénonçaient en conséquence un système qui octroyait « la pension pour les morts ».

En ce qui concerne l'assurance maladie, le gouvernement subsidiait les caisses mutualistes privées favorisant ainsi un pluralisme à prédominance chrétienne. Malgré l'opposition des socialistes qui soutenaient que la maladie n'avait rien à voir avec les convictions philosophiques et politiques des malades, l'assurance maladie se développa par l'intermédiaire de mutualités et de caisses syndicales concurrentes. Ces divergences empêchèrent de créer une assurance maladie obligatoire avant 1944.

Certains grands employeurs étaient à l'origine de caisses d'usine ou de mutualités professionnelles pour porter secours aux ouvriers de manière à reconquérir le terrain occupé par les organisations ouvrières. En particulier, après la première guerre

mondiale, quelques grandes entreprises avaient accordé à leurs ouvriers ayant charge d'enfant un supplément de salaire. Ils espéraient ainsi, en favorisant une partie de leur personnel, ne pas procéder à des hausses salariales généralisées et, en même temps, pensaient, en développant l'esprit d'entreprise, fidéliser les ouvriers tout en maintenant la paix sociale. Les employeurs prônaient en conséquence l'instauration « d'allocations familiales », dénoncées par les syndicats qui y voyaient des « chaînes dorées », inventées par les patrons paternalistes. En 1930 la loi instaura l'obligation pour tous les employeurs d'octroyer des allocations familiales, mais les « caisses de compensation » étaient gérées par les seuls employeurs.

La mise en forme progressive d'un système de protection sociale ne réside pas seulement dans des luttes concernant l'instauration d'une assurance, et ne se limite pas à son seul aspect obligatoire. D'un côté, l'assurance vieillesse basée sur l'épargne et les allocations familiales gérées par les employeurs sont combattues par les syndicats. D'un autre côté, l'assurance chômage, véritable création syndicale, est privilégiée par ces derniers mais fait l'objet des attaques patronales les plus virulentes. Bien sûr les régimes de protection sociale qui se mettent en place sont basés sur l'assurance et leur caractère obligatoire conditionne leur effectivité. Mais l'enjeu réside davantage dans les modes de financement et de gestion des dispositifs d'assurance. Le caractère salarial du financement par les cotisations et la vocation gestionnaire des interlocuteurs sociaux caractérisent le système de protection sociale qui s'est constitué en Belgique.

3. LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Bien que la crise des années trente eût pour effet de paralyser complètement la négociation collective, celle-ci se développera avec la reprise économique et surtout la grève générale de l'été 1936. Alors que cette grève s'inscrit contre les accords

salariaux qui venaient d'être signés et d'une manière générale, contre les pratiques de concertation sociale, elle sera reconnue par les syndicats socialiste et chrétien, et trouvera une issue négociée renforçant en fin de compte le système de concertation qui progressivement se met en place.

C'est en effet sous l'impulsion syndicale que le gouvernement convoque une Conférence nationale du travail (CNT), présidée par le Premier ministre, Paul Van Zeeland et composée de représentants patronaux et syndicaux. À la différence des Commissions paritaires qui réunissent patrons et syndicats sur une base sectorielle, la CNT est tripartite (syndicats, patrons et gouvernement) et ses décisions s'inscrivent sur un plan interprofessionnel puisqu'elles s'appliquent à tous les travailleurs salariés. Il s'agit bien là d'une reconnaissance nationale des syndicats. D'autres conférences seront convoquées en 1939 et 1940 et cette tradition sera reprise par après, dans la période de l'après-guerre.

L'opposition patronale à l'extension de la concertation et à son encadrement légal reste cependant très vive. Selon le patronat, la négociation collective constitue une entrave au fonctionnement normal d'une économie de marché. Si le niveau du chômage s'élève en période de récession et dès que le rapport de forces lui est favorable, les négociations se raréfient aussitôt. Dans les rangs du syndicalisme socialiste, on n'est guère convaincu que la concertation soit toujours la meilleure stratégie pour la défense des travailleurs.

Il n'en reste pas moins que dans l'entre-deux-guerres, mais surtout au lendemain de la deuxième guerre mondiale, le système de relations professionnelles qui s'institutionnalise s'inscrit, par sa capacité à trouver des solutions aux conflits du travail, dans une perspective de réformes de la société. Ce mouvement de réformes se trouve au point de rencontre des revendications du mouvement socialiste qui vise progressivement à transformer la société (le « réformisme révolutionnaire » d'Émile Vandervelde) et des démocrates chrétiens et libéraux éclairés qui veulent résoudre les problèmes que rencontre la société capitaliste de manière à maintenir ses fondements et contenir le danger que les socialistes font peser sur elle. De part

et d'autre cependant, pour des raisons opposées, les résistances sont grandes et l'opposition des milieux conservateurs reste entière.

Ainsi donc, il s'agit moins d'un compromis social que de la conviction suivant laquelle la négociation collective d'une part, et la démocratie parlementaire de l'autre, sont en mesure de pacifier la société pour autant que chacun accepte l'opposition des intérêts et en conséquence les conflits qui traversent la société. Des progrès sociaux importants ont ainsi été accomplis en Belgique. À telle enseigne que lorsque la souveraineté nationale a été menacée, les dirigeants syndicaux se sont ralliés à la défense nationale malgré l'internationalisme qui caractérise la doctrine des socialistes. Désormais les prolétaires ont « plus que leurs chaînes à perdre » et leurs acquis peuvent être **défendus dans le cadre de l'État-nation.**

4. LA TRANSACTION SOCIALE-DÉMOCRATE

Après 1945, les problèmes économiques et sociaux prennent une place bien plus grande dans les débats au parlement. Le libéralisme classique qui avait dominé le champ idéologique dans la période précédente avait pris des formes atténuées, alors que la nécessité de réformes sociales, comme d'ailleurs celle de l'intervention de l'État, étaient désormais largement partagées. En fait, les attentes qui dans les années trente reposaient sur le Plan, sont reportées sur l'espoir d'un effort industriel gigantesque, imposé par les besoins de la reconstruction de l'économie d'après-guerre, qui pouvait cimenter la cohésion nationale.

À partir de l'automne 1941, une partie du patronat avait déjà entamé des négociations avec des dirigeants syndicaux pour préparer les conditions de la reconstruction de l'après-guerre. Ce « comité patronal-ouvrier », composé des « modérés des deux

camps »¹, selon Guy Vanthemsche, ne détenant aucun mandat de leurs organisations respectives, aboutira en avril 1944 au *projet d'accord de solidarité sociale*, souvent désigné comme *Pacte social*, élaboré dans la résistance sous l'occupation. Il visait à trouver un compromis qui devait conduire en particulier, dans le chef des syndicalistes présents, à la généralisation des assurances sociales. Les forces traditionnelles qui s'étaient accordées à façonner cet accord étaient motivées, notamment, par la crainte du parti communiste devenu important dans la résistance et qui, conjointement à l'attrait qu'exerçait à l'époque l'Union soviétique, ne soit cause de trouble social. Il fallait en conséquence s'engager dans un projet de réforme de la société « aussi éloignée des barricades que de l'Armée rouge »². Le plan Marshall de son côté était destiné à opposer une digue de prospérité et d'intégration sociale exemplaire à la tentation d'une expansion communiste.

Si accord il y eut, il s'élabora néanmoins dans des conditions conflictuelles. Il ne fut d'ailleurs jamais ratifié par les organisations. Il ne recueillit l'adhésion ni du patronat ni des syndicats ce qui n'en fera qu'un pré-accord qui marquera toutefois profondément les relations sociales ultérieures.

En effet, au lendemain de la guerre la volonté de transformation sociale des salariés est manifeste. Alors que la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) se reconstitue en essayant de combler les blessures issues de la collaboration de sa direction à l'Union des travailleurs manuels et intellectuels (UTMI³), l'unification qu'opère le syndicalisme socialiste par le regroupement de la CGTB (Confédération générale du travail de Belgique qui avait succédé à la Commission syndicale) d'avant-guerre avec des organisations bien plus radicales issues de la résistance qu'étaient le Mouvement syndical unifié (MSU) et les Comités de lutte syndicale de tendance communiste qui avaient constitué la

1. Guy Vanthemsche, « Le mouvement syndical socialiste et la sécurité sociale », in Jean-Jacques Messiaen, L. Peiren (ed.), *Un siècle de solidarité 1898-1998. Histoire du syndicat socialiste*, Bruxelles, Labor, 1998, p. 185.

2. José Gotovitch, *Du rouge au tricolore. Résistance et Parti communiste*, Bruxelles, Labor, 1992, p. 456.

3. Jean Neuville, *La CSC en l'an 40*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1988.

CBSU (Confédération belge des syndicats uniques rassemblant les CLS), pour former en 1945 la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB), reflète cette radicalisation.

L'institutionnalisation des relations collectives du travail après la deuxième guerre mondiale n'efface pas les corporatismes et les antagonismes. Le rôle accru de l'État dans la régulation sociale et économique n'aura nullement supprimé les rapports de classe propres aux sociétés capitalistes. À un État dominant des travailleurs atomisés, se substitue ainsi une domination par l'organisation des masses et une forme de socialisation de la production et de la consommation. Mais cette organisation de la société et de l'État n'est pas pour autant une organisation quelconque. Elle reflète tout à la fois le poids des revendications ouvrières et la crainte qu'inspire à la bourgeoisie l'Union soviétique au lendemain de la guerre.

La concertation sociale qui s'institutionnalise en balisant la sphère d'intervention propre aux syndicats, délimite simultanément une répartition des tâches entre ceux-ci et les partis politiques. Les syndicats de plus en plus indépendants des partis ont désormais des rapports plus distendus voire conflictuels avec eux. La participation des socialistes à l'exercice du pouvoir gouvernemental, et leur pénétration dans l'appareil administratif public et para-étatique entraîne leur identification de plus en plus grande avec le pouvoir d'État. Il n'en demeure pas moins des rapports préférentiels entre syndicats et partis aussi bien dans le monde socialiste que social chrétien.

Ce modèle que l'on a qualifié de « social-démocrate » repose sur une triple transaction. D'abord entre les organisations syndicales et les salariés. En retour de leur adhésion massive et fidèle aux syndicats, les ouvriers et employés bénéficient d'un pouvoir d'achat, d'une protection sociale et de services. Ensuite une transaction entre patronat et syndicats. En échange de la paix sociale et de la discipline dans la production, les employeurs acceptent l'octroi d'une rémunération liée à la productivité et au coût de la vie ainsi qu'une certaine sécurité d'emploi. Enfin, une transaction entre syndicats et partis. Ces derniers prolongent les revendications ouvrières en termes législatifs et les syndicats constituent leur réservoir électoral. C'est sur le

processus de répartition des revenus, à travers les revendications salariales, mais aussi d'un système de sécurité sociale et de la fiscalité que repose l'action sociale-démocrate dans la sphère économique et l'appareil d'État. Dans le cas de la Belgique, la social-démocratie est, en quelque sorte, bicéphale, impliquant, d'une part, les syndicats socialiste et chrétien et d'autre part, les partis socialistes et démocrates chrétiens.

5. L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale toute une architecture institutionnelle a progressivement pris forme dans le domaine social. Elle se fonde sur l'existence d'un système de sécurité sociale, la reconnaissance de la représentativité des interlocuteurs sociaux et sur la nécessité d'aboutir à des accords bilatéraux, ne laissant à l'État qu'un rôle supplétif.

La Belgique ne disposait toujours pas en 1940 d'un système unifié de sécurité sociale. L'assurance maladie et l'assurance chômage étaient encore facultatives. En fait plusieurs principes d'organisation restaient en compétition. Fallait-il développer des systèmes d'épargne ou de capitalisation ou encore un grand service public financé par la fiscalité ?

Le système de sécurité sociale instauré par l'arrêté loi du 28 décembre 1944 qui s'inspirait directement du préaccord de solidarité sociale se basait sur les structures déjà existantes. Deux nouveautés avaient été cependant introduites : l'obligation dans les secteurs du chômage et de la maladie et la création d'un système centralisé de perception des cotisations par un organisme public, l'Office national de sécurité sociale (ONSS), chargé de répartir les recettes aux différentes branches de la protection sociale. De plus, « les congés payés », obtenus par les syndicats, à la suite d'une grève générale en 1936, étaient incorporés à ce système par commodité administrative.

Ce système s'inscrivait dans la continuité des structures mises en place auparavant. Il maintenait le pluralisme mutuelliste

défendu par le monde chrétien en matière d'assurance maladie, préservait la prépondérance des employeurs dans les allocations familiales et rendait obligatoire l'assurance chômage tout en permettant aux syndicats d'être des organismes payeurs comme l'exigeaient les socialistes. Globalement la gestion paritaire de la sécurité sociale cimentait ce système financé par les contributions des assurés.

En ce qui concerne les relations collectives du travail, la loi cadre du 20 septembre 1948 « portant organisation de l'économie » a créé trois types d'organismes consultatifs dans lesquels siègent à égalité les représentants des travailleurs et des employeurs : le Conseil central de l'économie (CCE) au plan national, les conseils professionnels au niveau des secteurs¹ et les Conseils d'entreprise.

Ensuite, en remplacement du Conseil paritaire général qui avait vu le jour en 1944, le Conseil national du travail (CNT) est créé en 1952 comme pendant du CCE pour les questions sociales. De plus, depuis l'arrêté-loi du 9 juin 1945, les Commissions paritaires avaient un statut légal et les accords conclus pouvaient être étendus et rendus obligatoires par arrêté royal. Plus tard, la loi du 5 décembre 1968 imposera les Commissions paritaires à toutes les branches d'activité. Elles jouent un rôle considérable en matière de droit du travail et dans les relations collectives du travail. Elles ont une mission réglementaire d'élaboration de conventions collectives sectorielles, une mission de prévention et de conciliation des litiges et une mission d'avis pour le CCE et le CNT. Leurs attributions ont été renforcées par le renvoi aux secteurs de la mise en œuvre de décisions interprofessionnelles comme par exemple l'organisation des « fonds pour l'emploi » et les mesures en faveur des « groupes à risques »². La capacité des représentants patronaux et syndicaux à faire naître des droits et des obligations se trouve en quelque

1. Les Conseils professionnels seront supprimés en 1986 et remplacés par des commissions ou des groupes de travail au sein du Conseil central de l'économie.

2. Il existe à présent 53 commissions paritaires pour « ouvriers », 25 pour employés et 27 « mixtes », auxquelles il convient d'ajouter un certain nombre de sous-commissions dans un secteur ou une région déterminés créées au sein des commissions paritaires.

sorte parachevée par la reconnaissance des commissions paritaires comme source de droit social.

Enfin, les Comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail (CSHE) ont été créés par la loi du 10 juin 1952 « concernant la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail ». À présent, la volonté d'élargir la notion de santé à celle de bien-être au travail¹ a eu pour conséquence le remplacement des CSHE en 1996 par les Comités pour la prévention et la protection du travail².

Parmi les organes de représentation syndicale dans l'entreprise la Délégation syndicale est d'un type différent, elle occupe une place à part et obéit à une logique de reconnaissance tout autre. À la suite de la Conférence nationale du travail de 1947, elle oblige en effet le patron à accepter que des personnes choisies par le syndicat représentent et défendent les travailleurs. Cette reconnaissance n'est pas formalisée au départ par la voie légale mais elle le sera en 1971, par une convention collective cadre laissant aux secteurs une grande liberté d'interprétation et de mise en œuvre. Ses compétences sont très larges et c'est sur la délégation syndicale que repose l'action revendicative dans l'entreprise³.

1. Loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs.

2. À côté de ces organismes basés sur le bipartisme (représentants des employeurs et des travailleurs), se créent un certain nombre d'autres dont certains sont tripartites. On peut citer : le Comité de contrôle du gaz et de l'électricité (1964), le Comité de concertation de la politique sidérurgique (1967), le Comité de concertation et de contrôle du pétrole (1974) et le Comité national de l'énergie (1975).

3. Les organisations représentatives reconnues au plan interprofessionnel sont pour les travailleurs la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB), la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) et la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB). Pour les employeurs dans le secteur privé ce sont : la Fédération des entreprises de Belgique (FEB), les associations de classes moyennes et de professions libérales groupées dans le Conseil supérieur des classes moyennes et les organisations les plus représentatives de l'agriculture. Au niveau des secteurs cependant, et du secteur public en particulier, d'autres organisations peuvent être considérées comme représentatives.

Ce modèle d'institutions paritaires s'applique à toute la vie économique et sociale au niveau national, du secteur des régions et de l'entreprise. La fédéralisation des structures de l'État a entraîné des évolutions nouvelles et une multiplication des organes, mais leurs missions sont restées les mêmes : la négociation, la consultation et la concertation tripartite¹.

La fédéralisation de l'État dont la revendication remonte au moins, dans sa version socio-économique, aux lendemains de la grève générale de l'hiver 1960-61, ne s'est traduite en termes institutionnels que près de dix ans plus tard, à partir de la réforme de la constitution de 1970. Elle s'est poursuivie en étapes successives ponctuées de crises politiques, notamment avec les révisions constitutionnelles de 1980 et 1988, entraînant dans son sillage une transformation des structures organisationnelles des acteurs syndicaux et patronaux comme la multiplication des institutions.

Ainsi, la création des Conseils économiques et sociaux de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles, chargés de missions d'avis et de consultation à destination des gouvernements régionaux exclut de fait la négociation collective qui reste la compétence des organes engageant la tutelle de l'État fédéral. Cette répartition des compétences qui se base sur la solidarité des régions sur les salaires et les dispositions sociales est l'objet d'une contestation forte de la part des flamands. Si bien que la régionalisation des relations collectives du travail est à présent l'objet de débats.

La solidité du modèle a cependant résisté à la crise économique et à l'inégal développement des régions et a trouvé sa place dans la nouvelle répartition des pouvoirs. La faiblesse structurelle de l'économie belge de l'après-guerre ne permettait cependant pas à ce système de donner tous les résultats escomptés. Bien que l'industrie ait été relativement épargnée par la guerre, il s'agissait cependant d'une vieille industrialisation qui ne pouvait faire illusion qu'aussi longtemps que les autres pays n'avaient pas encore reconstruit leur propre

1. Étienne Arcq, *Les relations collectives du travail*, Bruxelles, Dossier du CRISP, n° 39, 1993. Estelle Krzeslo, *Les relations collectives du travail en Belgique. Acteurs et institutions*, Bruxelles, Dossier du TEF, n° 16, 1996.

appareil de production. La reconversion d'une économie basée pour l'essentiel sur le charbon, la sidérurgie, le transport ferroviaire et l'exportation de produits semi-finis était nécessaire pour la viabilité du système de concertation.

Les charbonnages ferment progressivement dans les années cinquante et soixante, les pouvoirs publics interviennent de plus en plus dans l'économie et l'on attend de la modernisation de l'économie un meilleur fonctionnement de la concertation. C'est dans cet esprit qu'est conclu en 1954 l'accord sur la productivité. Les syndicats s'engagent à collaborer à l'accroissement de la productivité, pour autant que les gains soient équitablement répartis et que les salariés bénéficient des résultats obtenus.

Déjà, fin des années cinquante cependant, le chômage était perçu en Wallonie comme structurel. En 1957 ce sont les grèves dans le bâtiment et la métallurgie et en 1959 dans les charbonnages. Les sociétés à portefeuille, les holdings qui, au nombre d'une dizaine, contrôlent l'ensemble de l'économie, sont considérées comme responsables du manque de dynamisme et de l'essoufflement de l'économie. Les congrès de la FGTB de 1954 et 1956 « holdings et démocratie économique » s'inscrivent dans cette perspective et soulignent son potentiel conflictuel qui éclatera au cours de la grève de 1960-61.

La période des années soixante jusqu'au milieu des années soixante-dix constitue néanmoins la grande période de la concertation sociale et correspond à la conclusion des accords interprofessionnels. Ceux-ci finalisent en quelque sorte les organes de la négociation collective. Ils définissent un certain nombre d'avantages pour tous les salariés du secteur privé et donnent le signal des négociations dans les secteurs d'abord et les entreprises ensuite.

6. LE MODÈLE SOCIAL BELGE

Ce que l'on qualifie aujourd'hui *a posteriori* de « modèle social belge » repose sans doute autant sur les désaccords de principe qui opposent ses acteurs que sur les réalisations concrètes qui se sont progressivement mises en place depuis l'entre-deux-guerres.

C'est ainsi que la caractéristique principale du modèle réside peut-être dans le fait que le « projet d'accord » de 1944 n'est jamais devenu un accord. Il n'était en effet pas possible, pour les uns d'accepter le principe d'une dynamique salariale qui, par l'effet combiné de la négociation, de l'indexation des salaires et de la sécurité sociale, pouvait s'avérer de nature à modifier structurellement la répartition des revenus entre les classes sociales au bénéfice des salariés. Pour les autres, le principe suivant lequel la prospérité et la croissance étaient inéluctablement liées au marché était tout aussi inacceptable. Ils se sont montrés par contre disposés à conclure, pragmatiquement, des accords partiels malgré la divergence sinon l'opposition de leurs objectifs respectifs.

Pourtant, ce « projet d'accord » devait profondément marquer les relations sociales en raison de l'accord qui existait sur la méthode. Non pas à partir de principes, mais d'une pratique déjà éprouvée dans les commissions paritaires. Il s'agit d'abord du « paritarisme » qui repose sur la reconnaissance de la représentativité des interlocuteurs sociaux alors que l'État ne joue qu'un rôle de « notaire », garant d'accords conclus par le patronat et les syndicats sur une base sectorielle.

Ensuite, le secteur d'activité est le véritable pivot de la négociation collective. Ce choix découle d'une double justification. D'une part l'activité économique trouve sa cohérence dans les secteurs en particulier en termes de productivité. D'autre part, la concurrence entre les entreprises d'une même branche d'activité ne peut se faire au détriment des travailleurs qui doivent donc bénéficier des mêmes conditions sociales.

Enfin, le financement des régimes d'assurance sociale obligatoires est à charge des employeurs et des travailleurs. En conséquence la gestion de la sécurité sociale sera paritaire. Cette question mérite d'être quelque peu développée.

Les employeurs et les travailleurs payent une cotisation à l'ONSS qui redistribue ces sommes, suivant une clé de répartition préétablie vers les différentes branches. Ce système légitime la gestion de la protection sociale par les représentants des assujettis, à savoir les syndicats et les organisations patronales. La fiscalisation de la sécurité sociale aurait eu pour effet, tout au contraire, d'ôter cette légitimité au profit de l'État. Si bien que le financement des régimes de sécurité sociale par les salaires et l'abandon de la proportionnalité entre les cotisations et les prestations donnent à l'assurance sociale son originalité propre.

Cette mise en forme de la protection sociale s'inscrit, dans son originalité, comme l'a bien montré Bernard Friot, dans une tendance générale de socialisation de la relation salariale aussi bien dans son passage des relations individuelles vers des relations collectives du travail que de socialisation du salaire¹.

Il est ainsi pris acte que le salaire n'est pas le prix en quelque sorte « pur » fixé par le marché, mais un barème qui comporte deux grandes caractéristiques. Sa détermination est négociée et fait l'objet d'accords dans le cadre de conventions collectives du travail. Il comporte un partage entre un salaire direct qui va aux titulaires des emplois et des cotisations sociales (salaire indirect) qui sont immédiatement transformées en prestations sociales affectées aux situations de maladie, de chômage, de retraite, etc.

Ainsi, les salariés affectés à des emplois sont rémunérés selon des procédures conventionnelles qui en fixent le barème. Les salariés malades, retraités ou chômeurs perçoivent une partie des montants des salariés occupés, partie légitimée par leur travail passé, sans que celui-ci en soit la contrepartie. L'emploi est donc l'occasion de la reconnaissance du non-emploi par la seule distribution courante des salaires résultant de leur

¹. Cette question a été remarquablement développée par Bernard Friot, *Puissances du salariat*, Paris, Éditions La Dispute, 1998.

péréquation sur un territoire donné. Le dispositif qui se met en place est, selon Bernard Friot :

- transversal et échappe de ce fait au paternalisme d'entreprise ;
- il résulte de la mutualisation des flux des richesses courantes et échappe à l'accumulation financière ;
- il finance le hors emploi par l'emploi et résiste à la dualisation de la société dans laquelle les plus démunis relèveraient du financement fiscal de la pauvreté.

Ce système de protection sociale ne s'est donc pas construit comme un « compromis néo-corporatiste » mais comme le résultat d'une longue évolution produite finalement par des conflits d'envergure et reposant sur des conceptions divergentes et opposées. Bien sûr, la sécurité sociale repose sur l'assurance. Ce qui importe cependant c'est la nature de cette assurance. En l'occurrence, dans le cas de la Belgique, les régimes de sécurité sociale ne reposent ni sur l'épargne et des systèmes préfinancés, ni sur l'impôt, mais sur une solidarité fondée sur le salaire.

Le salaire s'obtient certes par l'occupation d'un emploi, mais il se rapporte surtout, à travers ce système, au financement des différents cycles de la vie. Par le salaire devenu social, une partie substantielle du revenu sera détachée du travailleur particulier et redistribuée. Le salaire direct qui ouvrira le droit aux autres rémunérations ne couvrira qu'une partie des besoins. La prise en charge des enfants et la santé, les pensions de retraite ou l'indemnisation du chômage, bien que liées au salaire direct, s'inscriront dans ce processus de socialisation. Ainsi le salaire direct se fixera dans un contexte où existe déjà un salaire social. Si bien que l'affectation d'un emploi à un individu ne dépend pas seulement de la rétribution immédiate qu'il procure, mais aussi des statuts et des services qui l'accompagnent.

Pendant toute cette période d'après-guerre, jusqu'au milieu des années soixante-dix, en nombre, les salariés et parmi eux les ouvriers ont connu un grand essor. Alors que leur niveau de consommation augmentait, ils accédaient également, certes avec des tensions, des conflits et des luttes, à une stabilisation sociale en rupture avec la précarité antérieure du salariat : garantie d'emploi, protection sociale et stabilisation familiale.

Un système de relations professionnelles caractérisé par un niveau d'organisation élevé des interlocuteurs (patronat et syndicats), et de représentation et d'institutionnalisation très denses, aura été tout à la fois l'instrument de l'amélioration des conditions de vie des salariés et le garant de l'ordre social.

7. LE « MODÈLE » DANS LA CRISE

L'arrêté-loi de 1944 instaurant la sécurité sociale répondait à l'urgence et sa portée était définie comme provisoire. Il s'agissait donc, dans l'esprit de l'époque, de parachever le système. Du côté syndical, malgré des appréciations à bien des égards divergentes entre la FGTB et la CSC, une unité de vues s'était progressivement constituée sur l'orientation de la protection sociale. Celle-ci ne devait pas se limiter à assurer la seule survie des salariés privés d'emploi, malades ou pensionnés, mais leur assurer un niveau de vie décent, comparable à la situation qui était la leur. De plus, la sécurité sociale étant un droit, elle ne pouvait dépendre ni de la situation familiale des personnes, ni de leur sexe ou de leur état de besoin.

Ainsi de 1945 à 1975, les reliquats de capitalisation qui avaient subsisté en ce qui concerne le régime des pensions étaient remplacés par le mécanisme de répartition. L'amélioration des conditions de vie des allocataires sociaux entraînait une augmentation des cotisations à laquelle se résignaient les employeurs. Selon les syndicats, une part croissante des profits réalisés par les entreprises devait être consacrée à la protection sociale.

Au milieu des années soixante-dix, l'augmentation du chômage et la crise allaient transformer profondément les rapports de force dans la société. Il ne s'agissait plus désormais pour les syndicats de nouvelles conquêtes sociales mais de préservation d'acquis sociaux. De ce point de vue les mots qui désignent les politiques préconisées sont significatifs.

Précédemment, tout devait converger pour protéger la relation salariale de l'incertitude du marché, à présent, tout au contraire, il faut la rendre perméable aux fluctuations de la demande. Si bien que la protection sociale, l'indexation des salaires, la législation du travail et les mécanismes centralisés de la négociation collective seront considérés comme autant de « rigidités » à l'opposé de la « flexibilité » qui sera désormais préconisée. Les cotisations sociales considérées précédemment comme une part indirecte du salaire sont désignées comme « charges sociales » et l'indemnisation du chômage appelée « mesure passive », à l'opposé de la formation des chômeurs, de la création d'emplois subventionnés et d'aides aux entreprises, qui sont désignées comme des « mesures actives ».

On s'orientera donc vers la réduction des charges financières des entreprises vis-à-vis de la sécurité sociale afin de préserver leur compétitivité. Les critères d'exclusion des chômeurs de longue durée seront renforcés et une distinction entre « isolés », « cohabitants » et « chefs de ménage » en matière de niveau d'indemnisation du chômage sera introduite au début des années quatre-vingt.

La crise économique aura également des conséquences profondes sur la concertation sociale. Le ralentissement de la croissance ne laisse plus, depuis 1975, du « grain à moudre » aux syndicats. Alors que la concertation sociale avait fait preuve d'une grande efficacité pour assurer le « partage des gains de productivité » par des augmentations de salaire et la réduction du temps de travail, le mécanisme paraît grippé. Selon le rapport d'évaluation du ministère fédéral de l'Emploi et du travail, entre 1980 et 1996, la détérioration du pouvoir d'achat moyen des ouvriers de l'industrie aura été de plus de 15%. En conséquence note Michel Jadot, le Secrétaire général du ministère, « depuis près de vingt ans, globalement, on n'a rien redistribué aux travailleurs salariés », mais on a repris une fraction de leur pouvoir d'achat alors que les gains de productivité et la croissance se sont poursuivis, même si leur rythme a été moindre¹.

¹. Ministère fédéral du Travail et de l'emploi, *La politique fédérale de l'emploi. Rapport d'évaluation 1998*, pp. 19-20.

À partir de 1981, le gouvernement social chrétien-libéral imprime une orientation politique plus nettement marquée par le néo-libéralisme. Pourtant, alors que l'on prône dans toutes les sphères un désengagement, ou tout au moins, une intervention moindre de l'État, il en va tout autrement dans le domaine socio-économique. L'État intervient de manière autoritaire et gèle de fait la concertation sociale¹.

Jusqu'en 1975, en effet, les interlocuteurs sociaux avaient gardé l'initiative et choisi librement le terrain de la négociation. En 1976, ils ne parviennent plus à conclure un accord interprofessionnel. Tout au long de cette rupture qui durera dix ans, jusqu'en 1986, c'est le gouvernement qui s'approprie les initiatives. Un seul accord « atypique », puisque imposé par le gouvernement, fut conclu durant cette époque en 1981². La fixation par le gouvernement des termes de la modération salariale ne laissait progressivement plus aux interlocuteurs sociaux d'autre liberté que celle de négocier les modalités d'application dans les secteurs et les entreprises. De plus, le développement des procédures d'information et de consultation au sein des entreprises ou des groupes d'entreprises a encore accentué le poids de l'entreprise dans les procédures de négociation.

Dans son introduction au rapport annuel du ministère de l'Emploi et du travail, Michel Jadot, accorde une grande importance aux décisions prises au plan de l'Union européenne, dans ce qu'il appelle « la fin du pacte social de 1944 », et l'émergence d'un « nouveau modèle social ». Si cette généralisation peut être discutée, il paraît incontestable qu'à la suite du *Livre Blanc* impulsé par Jacques Delors, les Conseils européens d'Essen et surtout de Luxembourg de novembre 1997 qui ont fait des États les maîtres-d'œuvre de la réalisation des plans d'action nationaux pour l'emploi, ont accentué la

1. Dirk Luyten, « Le mouvement syndical socialiste et la concertation », in Jean-Jacques Messiaen, L. Peiren (ed.), *Un siècle de solidarité 1898-1998. Histoire du syndicat socialiste*, Bruxelles, Labor, 1998, p. 185.

2. Pierre Blaise, « Les accords interprofessionnels 1960-1994 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1995.

procédure tripartite au détriment de la tradition bipartite qui avait caractérisé la négociation collective en Belgique.

L'accord interprofessionnel conclu en décembre 1998 rompt quelque peu avec cette tendance « interventionniste » du gouvernement. Alors que la loi de 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde de la compétitivité avait défini une norme maximale pour les salaires de manière à garantir leur alignement sur nos principaux concurrents, elle la rend à présent indicative. La coordination entre salaires, emploi et formation se trouve « monitorée »¹ par le Conseil central de l'économie et le Conseil national du travail, permettant ainsi une application plus souple de la norme salariale.

Les luttes autour de la concertation et de la protection sociale au cours des vingt dernières années ne se sont pas limitées, sous la pression du chômage, aux seules restrictions quantitatives du coût salarial. Dans la mesure où leur enjeu est la dynamique des salaires, on assiste à une remise en cause des fondements du système qui s'était progressivement constitué à travers des tensions et des conflits.

Il n'en reste pas moins que ces évolutions sont seulement esquissées. Aussi bien le système de protection sociale que celui de négociation collective restent toujours marqués par leurs contours de l'après-guerre et même si les accords d'entreprise ont beaucoup gagné en importance, le centre de gravité de la négociation collective repose toujours sur les secteurs d'activité. Les conventions sectorielles déterminent le cadre dans lequel peuvent se dérouler les négociations d'entreprise. Le système de sécurité sociale se caractérise encore par la socialisation du salaire et la gestion paritaire. Cependant, les rapports de force entre les représentants patronaux et ceux des travailleurs se sont profondément transformés.

1. Selon les termes des deux secrétaires du Conseil central de l'économie, Luc Denayer et Diederik Thibaut. *Le Soir*, 9 décembre 1998.

8. LES TROIS MOMENTS DU MODÈLE

Déjà dans l'entre-deux guerres le plan du travail¹ préfigurait, malgré ses déboires, les liens futurs entre les syndicats, les partis et l'État. Les conceptions qui ont été à l'origine de son élaboration sont aussi celles qui séparent les deux premiers moments des réformes, sa phase « réformatrice » et de « gestion sociale », phases qui correspondent en gros à la distinction introduite par Guy Vanthemsche entre les réformismes « classique » et « gestionnaire »². Le troisième moment sera celui des « contre-réformes ».

Les réformes

En gros, soutient Vanthemsche, la lutte pour le suffrage universel, l'exercice des droits syndicaux et pour l'amélioration des conditions matérielles des ouvriers, ainsi que l'instauration d'un système de sécurité sociale relèvent du « réformisme classique ». Loin d'être une fin en soi, les réformes sont autant d'étapes devant conduire à une transformation radicale de la société. Les compromis, sans empiéter sur l'objectif socialiste, doivent au contraire progressivement y conduire.

Les réformes impulsées par les organisations socialistes n'aboutissent cependant pas en raison de leur seule action. Elles ont aussi été rendues possibles par les idées « réformatrices » qui avaient gagné du terrain dans les mondes chrétien et libéral. Les transformations sociales résultaient de la modification des rapports sociaux suite à la conjonction des efforts des « réformistes » socialistes et des « réformateurs » parmi les chrétiens et les libéraux.

1. À l'époque, on dira du planisme, « cette curieuse tentative de synthèse entre les objectifs de Lénine et ceux de Roosevelt ».

2. Guy Vanthemsche, « Les mots et les actes. 100 ans de pratique réformiste en Belgique », in Hugues Le Paige, Pascal Delwit (ed.), *Les socialistes et la pouvoir*, Bruxelles, Labor, 1998.

Si bien qu'à travers la négociation collective comme de leur action parlementaire, il s'agira pour les socialistes de maintenir et de gérer des positions acquises. Pour ce faire, ils chercheront tout à la fois à établir des alliances leur permettant d'élargir leur base électorale au-delà des seuls ouvriers et à achever l'institutionnalisation des relations collectives du travail leur garantissant la fidélité de leur électorat ouvrier regroupé dans les syndicats.

La gestion sociale

Le plan du travail s'inscrivait bien dans cette nouvelle perspective de « réformisme gestionnaire », selon les termes utilisés par Guy Vanthemsche. Il s'agissait de rechercher l'alliance des classes moyennes pour un programme tout à la fois de réformes et de modernisation des structures politiques maîtrisées par un État musclé¹. Dans la mesure même où à travers leurs participations gouvernementales les socialistes sont aussi présents dans l'appareil administratif de l'État, celui-ci ne leur apparaît plus comme une « forteresse bourgeoise » qu'il faut détruire pour précisément lui substituer un État socialiste.

L'approche « keynésienne » de l'économie à laquelle se réfèrent à partir des années trente les socialistes suédois, exerce également une forte influence en Belgique. Selon cette conception, la relance économique s'appuie sur la demande et fait de l'augmentation des salaires une condition de la croissance, mais met aussi simultanément l'accent sur le rôle des

¹. Henri de Man, Paul-Henri Spaak, *Pour un socialisme nouveau*, Bruxelles, Labor, 1937. Les auteurs, qui sont aussi les principaux artisans et défenseurs du « Plan » se prononcent en faveur des « valeurs d'ordre, d'autorité et de responsabilité » (p. 11), pour une « organisation corporative autonome des entreprises nationalisées ou contrôlées par l'État, la déparlementarisation des procédés de contrôle » (p. 23), et en conséquence, c'est l'argument de toute la brochure, pour « un socialisme national ». Dans le débat qui opposait de Man et Spaak à Vandervelde, après que celui-ci se soit résigné au « plan » en 1933, les thèses des premiers triompheront au Conseil général du POB du 2 mars 1938 qui scellera la victoire des socialistes « nationaux » sur les « internationalistes ».

pouvoirs publics comme régulateur de cette croissance. Si bien que la possibilité enfin donnée d'une gestion macro-économique de la croissance peut désormais concilier, selon ses promoteurs, les intérêts des ouvriers et ceux de la nation.

Cette évolution vers le « réformisme gestionnaire » a été théorisée *a posteriori* en termes de « compromis social-démocrate » fondé sur la conciliation du marché et de la justice distributive. Non seulement cette interprétation surestime le consensus au détriment du conflit, sous-estime un contexte international marqué au lendemain de la guerre notamment par l'attrait des uns et la crainte des autres de l'Union soviétique, mais elle masque les contradictions propres à un tel « compromis » qui, contrairement à l'imagerie véhiculée, n'a jamais produit de « pacte ».

Immédiatement après la première guerre mondiale, comme nous l'avons montré, les patrons s'étaient opposés de toutes leurs forces à l'assurance chômage contrôlée par les syndicats qui constituait un dangereux instrument « destiné à entraver le jeu de la loi de l'offre et de la demande ». L'assurance chômage risquait de devenir, selon eux, « un champ clos appartenant unilatéralement et despotiquement aux syndicats politiques ouvriers »¹. Le patronat craignait les assurances sociales devenues des « chasses gardées » du mouvement ouvrier et de nature à émousser la stimulation au travail des ouvriers. Ils dénoncèrent en conséquence systématiquement « les abus » de l'assurance chômage.

De leur côté les syndicats aussi étaient divisés sur ce plan et réservés quant à la gestion des caisses de chômage. « Elles endorment les ouvriers, pensaient-on chez les fractions les plus radicales, et les détournent de la lutte des classes »². La méfiance à l'égard d'une concertation sociale suspectée d'apprivoiser la combativité ouvrière et son autonomie sera aussi constamment présente.

1. Guy Vanthemsche, *Le chômage en Belgique*. Bruxelles, Labor, 1994, pp. 81-83. Ces citations sont extraites de H. Adam, présentant les positions du patronat de l'époque.

2. *Ibid.*

L'opposition à la concertation sociale qui s'était exprimée pendant les grèves de 1936 était aussi encore bien présente dans les rangs syndicaux. La crainte que la concertation ne limite la marge d'action revendicative des syndicats était toujours vivace. Si l'attachement des syndicats à l'indexation des salaires considérée comme protection du pouvoir d'achat des travailleurs est grand, leur méfiance vis-à-vis d'une politique des revenus dont ils craignent qu'elle ne les prive de leur potentiel de contestation sociale est tout aussi présent pendant toute la période de l'après-guerre. La concertation en effet devient de plus en plus complexe et technique et ne favorise pas l'ardeur syndicale. De plus, si elle contribue incontestablement à la prospérité matérielle des salariés, elle entraîne également une intensification du travail et une limitation de leur autonomie. Si bien que l'augmentation des « grèves sauvages », organisées hors du contrôle des syndicats, provoquera, fin des années soixante et début des années soixante-dix, bien des grincements dans le système de concertation. Il en est ainsi des grèves aux usines Citroën, Michelin et aux mines du Limbourg par exemple.

En d'autres termes les notions de « compromis » et encore moins de « pacte social » ne paraissent guère caractériser correctement les relations sociales en Belgique à aucun de ces deux moments de leur évolution. Il y eut certes des intentions, comme lors du projet d'accord de 1944, des compromis et des décisions factuelles prises souvent dans l'urgence. Il en est résulté des règles, des accords, des institutions et des pratiques sur un fonds resté toujours conflictuel.

Les contre-réformes

Avec la crise économique à partir de 1974, l'accroissement important du chômage en 1981 et sa persistance depuis lors, la situation deviendra toute différente. Subissant de plein fouet le chômage et la précarisation de l'emploi, les syndicats tentent plus de préserver les acquis antérieurs que d'élargir le champ des réformes sociales. À présent, ce sont davantage les employeurs qui revendiquent la flexibilité de l'emploi, de

l'organisation du travail et du temps du travail, que les syndicats sur la défensive, qui exigent, sans succès d'ailleurs, une diminution du temps de travail et des garanties d'emploi. De plus, l'État qui avait auparavant apporté assez largement son soutien au mouvement de réformes impulsé par les syndicats, se fait à présent le garant de la modération salariale et de la « modernisation » de la sécurité sociale.

Il s'agit en période de crise, de systématiser une gestion macro-économique des salaires visant à neutraliser leur « libre négociation » par les syndicats et le patronat. Au début des années quatre-vingt la modération salariale avait été imposée aux partenaires sociaux par le gouvernement. Depuis 1989, la loi de sauvegarde de la compétitivité, sous ses différentes versions, forme l'élément essentiel de ce dispositif. Par la fixation d'une « norme salariale » déterminée à partir de trois pays de référence (France, Pays-Bas et Allemagne), la loi vise à éviter des « augmentations excessives » en introduisant une concurrence salariale systématique avec les pays voisins tout en rétrécissant considérablement les marges de la négociation salariale.

D'autre part, la diminution des cotisations sociales exigée par les employeurs entraîne la nécessité d'une réforme de la sécurité sociale. Celle-ci nécessite cependant la recherche des formes alternatives de financement puisque la diminution des prestations provoquerait des résistances trop fortes de la part des assurés. Dès lors, des propositions sont avancées. Elles conduisent toutes vers un affaiblissement du mécanisme de répartition basé sur les salaires qui caractérise notre système, au profit d'un recours principalement à des recettes fiscales et accessoirement à l'épargne pour les régimes de pension complémentaires. Cette évolution s'inscrit progressivement dans une logique toute différente qui réside dans la juxtaposition d'un dispositif public fiscalisé et de régimes professionnels préfinancés. Elle aboutirait, tout comme dans la négociation collective, à réduire le poids de la gestion paritaire.

Au fond tout comme dans la période précédente où les réformes étaient portées par les syndicats et partis de gauche et par d'autres secteurs de l'opinion, il en va de même à

présent pour les contre-réformes. Elles sont portées par la vague néo-libérale qui a marqué les politiques économiques depuis le début des années 1980. Elles ne trouvent pas seulement leurs assises parmi les libéraux mais également dans les partis et syndicats socialistes et démocrates chrétiens et chez les écologistes.

La volonté de remplacer les cotisations sociales par la fiscalité et accessoirement par l'épargne s'inscrit dans la logique des systèmes anglo-saxons dans la tradition de Beveridge et est conforme aux principes libéraux. Puisque le scandale de la pauvreté ne peut être toléré dans des sociétés riches, il faut assurer un revenu d'existence financé par un impôt proportionnel au revenu, voir progressif. Ainsi l'État, grâce à la fiscalité, assurerait un revenu minimal.

En Belgique, malgré le recours massif aux exonérations des cotisations sociales, la réforme de la sécurité sociale n'a guère progressé. Cette situation n'est pas due seulement aux résistances que rencontre cette évolution mais aussi à une conjonction spécifique de la Belgique. En effet, le système est mis en cause non seulement par l'exigence de réduire les coûts salariaux mais également par la fédéralisation des structures de l'État et la revendication flamande de régionaliser ou de communautariser la sécurité sociale. Ne fut-ce que sur le plan technique, la solidarité salariale constitue un obstacle à la régionalisation alors que la fiscalisation devrait pouvoir faciliter sa réalisation. Dès lors, la convergence entre partisans d'un système de répartition basé sur les salaires et de ceux qui défendent l'unité du système a contribué jusqu'ici à freiner les tendances à fiscaliser les recettes.

La concertation ambiguë

Les syndicats tout en jouant un rôle déterminant dans l'instauration d'un système de relations collectives du travail et de sécurité sociale, ont été eux-mêmes profondément transformés par ce système. Ils ont participé ainsi à la gestion d'importantes institutions sociales. Le taux de syndicalisation

très élevé et le poids du syndicalisme (socialiste et chrétien) dans la société belge doivent beaucoup à ce « modèle » de relations sociales qui, à travers précisément des conflits d'envergure, a largement contribué à l'amélioration des conditions d'existence des salariés.

Dans toute cette évolution, l'intervention de l'État dans les relations collectives du travail et la protection sociale des salariés a été permanente mais circonscrite. Elle a reposé d'abord sur la légitimation des acteurs et de leurs décisions par la reconnaissance de leur représentativité. Au lendemain de la libération, la législation a traduit les rapports de force entre les organisations en termes légaux et donné force obligatoire aux accords collectifs. La déclaration commune sur la productivité de 1954 affichait la volonté commune au patronat et aux syndicats de partager les résultats de la croissance dans un esprit de collaboration. En même temps, la gestion paritaire de la sécurité sociale donnait au patronat une responsabilité de gestion dans un domaine où il était écarté auparavant. Si bien que le « paritarisme » est moins une conquête syndicale qu'une modalité de régulation des relations sociales¹.

Avec la crise cependant, toute l'ambiguïté de la concertation sociale permanente et institutionnelle apparaît au grand jour. Le chômage augmente et la situation des salariés se détériore. La diminution de la capacité de négociation des syndicats s'accompagne d'une perte de légitimité. Paradoxalement, au moment même où à travers les accords interprofessionnels d'abord, et par le mécanisme introduit par la loi pour la sauvegarde de la compétitivité ensuite, le modèle paraît aboutir à une gestion macro-économique, entrevue par les négociateurs du pré-accord de 1944, il prive les syndicats de leur autonomie de négociation et ne produit plus d'effets favorables aux salariés. Au contraire, les différents accords « pour l'emploi » sont de plus en plus ressentis dans les centrales syndicales

1. Estelle Krzeslo, *op. cit.*

comme autant d'attaques entraînant la précarisation des salariés et la déstabilisation des chômeurs¹.

Le syndicalisme en Belgique ne connaît cependant pas une crise comparable à celle que l'on observe dans des pays voisins comme la France ou la Grande-Bretagne. En effet, l'implantation syndicale reste très forte dans l'entreprise, l'architecture de concertation sociale résiste encore, et surtout, la sécurité sociale, et en particulier l'assurance chômage dont les syndicats sont des organismes payeurs, confèrent toujours aux syndicats une légitimité considérable.

¹. Mateo Alaluf, « Belgique : l'emploi déstabilisé par le chômage. Emploi précaire et chômage actif », *Revue internationale de sociologie*, Vol. 8, n° 1, 1998, pp. 87-94.

JEAN-CLAUDE WILLAME

La politique étrangère de la Belgique

« En Belgique, en cette fin de XX^e siècle, le destin de l'État est en débat et en jeu. Simultanément, le statut du citoyen y est aussi en crise et en débat »¹

Celui qui veut appréhender la politique étrangère, qu'elle soit belge ou autre, doit désormais la situer dans le contexte plus large de nouvelles structurations géopolitiques survenues, non pas tant suite à des événements comme la chute du mur de Berlin, mais bien dans la foulée du lent dépérissement (ou de la mutation) du rôle de l'État dans ses rapports avec la société. En terme de temporalité, ceci signifie que les transformations (toujours en cours) ne sont pas liées à des épiphénomènes géopolitiques mais à des pertes ou à des nouvelles quêtes de sens au sein du monde capitaliste développé.

1. L'ÉTAT DANS TOUS SES ÉTATS

Tout choix d'un événement clé qui constituerait le signal de ces transformations est évidemment toujours arbitraire. S'il me

¹. Xavier Mabille, *Histoire politique de la Belgique*, 2^e édition, Bruxelles, Editions du CRISP, 1992, p. 427.

fallait pourtant choisir, je prendrais comme point de départ de la nouvelle donne un événement survenu en août 1971, à savoir, la décision des États-Unis de suspendre, en principe temporairement, la convertibilité entre l'or et le dollar. Cette décision d'État, devenue en fait définitive, marque en effet paradoxalement le début de toutes les dérives liées à l'explosion extraordinaire des flux financiers internationaux échappant finalement aux États. Robert Triffin a montré naguère que à partir de cette époque les réserves monétaires internationales calculées en dollars étaient passées de 79 milliards de dollars à 687 entre 1969 et 1984, soit une augmentation de 770% sur un espace de quinze années¹.

On peut considérer que l'irruption de la « transnationalité », symbolisée par ce signal fort d'août 1971, est à l'origine de paradigmes nouveaux qui se mettent désormais en place : remise en cause de la toute-puissance du principe de territorialité², réactivation de l'idéologie libérale impulsée par le monde anglo-saxon et dirigée contre l'« État Providence », montée en force de l'« économie casino » fondée sur la prépondérance des flux financiers sur la production, rôle nouveau acquis par l'« individu » dans les relations internationales³, développement croissant de systèmes mafieux ou quasi mafieux dans les interstices étatiques, prolifération de la contestation d'État par des organisations non gouvernementales, surtout humanitaires, dont le chiffre d'affaires se calcule parfois en millions de dollars pour les plus importantes d'entre elles, etc.

Dans le domaine plus spécifique des relations internationales, une abondante littérature existe depuis la fin de la dernière décennie sur l'affaiblissement de l'État en tant qu'acteur

1. Robert Triffin, *Testimony before the US Congressional Summit on Exchange Rates in the Dollar*, Washington, DC, November 12, 1985.

2. Voir en particulier l'essai de Bertrand Badie, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.

3. Voir Michel Girard (ed.), *Les individus dans la politique internationale*, Paris, Economica, 1994.

central de ces relations¹. En toute bonne logique, elle est d'abord le fait du monde anglo-saxon, où la contestation de l'État au nom du libéralisme du marché est la plus forte. Un des pionniers en ce domaine est sans conteste James Rosenau qui met en évidence la composition dualiste de l'ordre international : l'ordre de l'État codifié, ritualisé, composé d'un nombre réduit d'acteurs dont le comportement est prévisible, un « désordre » multicentré, constitué d'un nombre illimité de participants qui s'individualisent et s'autonomisent par rapport à l'État westphalien².

Mais l'interpellation de l'État, acteur central des rapports internationaux, traverse bien vite l'Atlantique et acquiert droit de cité en France, et plus précisément, chez les spécialistes en relations internationales de la prestigieuse Fondation nationale des sciences politiques, c'est-à-dire au cœur même de l'État centralisé et jacobin. Ainsi, Marie-Claude Smouts et Bertrand Badie évoquent un état de « retournement du monde » dans lequel l'universalisation de l'État est soumis à un double défi : celui de la prolifération d'acteurs transnationaux qui échappent à sa souveraineté en droit comme en fait et celui de forces infra-nationales conditionnées par des mobilisations associatives ou communautaires. Les auteurs précisent toutefois qu'il serait abusif de parler d'une rupture absolue. « L'État n'a jamais été l'acteur exclusif des relations internationales. Accident de l'Histoire ou, en tout cas, produit d'une histoire, l'État a plus ou moins réussi à forger la scène internationale à sa propre image mais cette fiction n'a souvent été entretenue que par le biais d'artifices »³.

Bertrand Badie effectue un pas de plus en annonçant la fin du principe de territorialité, un principe qui est bien un des fondements de toute construction étatique moderne. Fin d'un

1. Pour un point de vue plus nuancé sur l'État-nation voir l'article de Michael Mann, « État-nation : mort ou transfiguration ? L'Europe et le monde », *Le Débat*, n° 84, mars-avril 1995, pp. 49-69.

2. James Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

3. Bertrand Badie et Marie Claude Souts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 1992, p. 12.

principe et non pas fin des territoires car, pour l'auteur, il n'y a ni abolition de l'espace, ni disparition des frontières mais plutôt remontée des terroirs, voire même sacralisation de la terre et de son histoire « à l'heure ou précisément la quête identitaire reprend toute sa vigueur », à l'heure où l'individuation se manifeste, à l'heure du progrès des communications, du retour du confessionnalisme, etc.¹.

Dans une analyse plus géopolitique que sociologique, Zaki Laïdi arrive à une conclusion plus paradoxale en mettant l'accent sur un découplage du sens de la puissance depuis la fin de la guerre froide. L'effacement de la bipolarité entre deux mondes antagonistes (Est et Ouest) a, selon Laïdi, mis à mal « la relative cohérence entre la capacité à *produire du sens* (délivrer un message universel) et celle à *générer de la puissance* (économique et militaire) »². Bien qu'ils soient encore générateurs de puissance, les États, principalement les « Grands » dans les affaires internationales ne produisent plus de sens et on assiste à la montée en phase d'un système international complexe, volatil et ambivalent où logiques d'unification et de fragmentation se recourent en permanence et où « l'humanitaire », désormais sacralisé, vient combler un vide créé par la désertion du politique³.

2. L'ÉTAT « MOU » DES BELGES

Dans le cas de la Belgique, l'affadissement de l'État ne relève pas, contrairement au voisin français, d'une « révolution » ou

¹. Bertrand Badie, *La fin des territoires. op. cit.*, pp. 254-255.

². Zaki Laïdi, « Sens et puissance dans le système international », in Zaki Laïdi (ed.), *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Berg, 1992, p. 15.

³. Zaki Laïdi, *Un monde privé de sens*, Paris, Fayard, 1994, pp. 264-267. Sur la question de l'État et du sens, on peut aussi se référer à Marcel Gauchet dans « Individualisme et crise de l'État. Entretien avec Marcel Gauchet », *La Revue Nouvelle*, n° 6-7, juin-juillet 1995, pp. 70-71.

d'une découverte copernicienne. Cet État a été traditionnellement une réalité « tiède » et « molle », n'ayant aucune tradition « jacobine » et partiellement dessaisi de sa puissance au profit des « piliers » de la société civile et d'une partitocratie toute puissante.

Mais, depuis la fin des *Golden Sixties*, cette société civile elle-même s'est mise à s'interroger sur son devenir et sur le sens de son « être ensemble ». « Je crois impossible, écrivait-il y a peu la sociologue américaine Renée Fox, bien connue chez nous par la perspicacité (et la tendresse) de son regard, de trouver une autre société que la Belgique qui soit si continuellement et avec autant d'acuité préoccupée par des questions sur sa réalité et son authenticité, son existence même et sa survie (...) Y-a-t-il un État belge ou la Belgique est-elle un « non-État », comme le déclarait naguère le Général de Gaulle ? Y-a-t-il une nation belge ou est-elle « introuvable » (pour reprendre la formule de François Perin) ? »¹. Si la réponse à ces questions était négative, se posait alors pour l'auteur l'interrogation cruciale : « Sociologiquement et politiquement parlant, combien de temps une société cohérente peut-elle durer avec une identité négative, même si celle-ci présente l'uniformité d'un catéchisme, menant à une solidarité mécanique ? Cette société ne devient-elle pas une sorte de prophétie qui se réalise elle-même, conduisant à une érosion progressive de la société et de la culture ainsi niées, jusqu'à ce qu'en fait elles deviennent introuvables et disparaissent ? »². Dit en d'autres mots, jusqu'à quand pourra-t-on, dans cette société, tirer sur la corde du pragmatisme et du compromis « à la Belge » ?

L'opacité voire le caractère douloureux de ce que l'on a appelé la « belgitude »³ jointe à un État qui n'est qu'accident de

1. Renée Fox, « Combien de temps une société peut-elle durer avec une identité négative ? », *La Revue nouvelle*, n° 10, octobre 1990, p. 105. Voir aussi du même auteur *In the Belgian Château. The Spirit and Culture of a European Society in an Age of Change*, Chicago, Ivan R. Dee, 1994 (traduction en français en 1996).

2. Renée Fox, « Combien de temps... », *op. cit.*, p. 111.

3. Nous renvoyons ici à une expression utilisée par Hugues Dumont, Christian Franck et François Ost dans leur communication « Belgitude et crise de l'Etat belge : de la boutade à la recherche d'une nouvelle citoyenneté », *in*

l'Histoire a bien évidemment pour effet de rendre aléatoire et précaire toute identité forte sur le plan de la « politique étrangère ». Certes, la Belgique a eu de « grands formats » en politique extérieure sans que l'on puisse parfois dire si la place éminente qu'ils ont eue était liée en fin de compte à son joyau colonial. Paul-Henri Spaak, qui avait négocié âprement le monopole que les États-Unis voulaient avoir sur l'uranium congolais¹, a véritablement fondé la spécificité des pratiques de politique étrangère d'un petit pays comme la Belgique : être un membre actif de communautés et d'ententes (OTAN, CEE), pratiquer à l'intérieur de ces organismes une conduite pour laquelle elle avait un « génie » particulier, le compromis dans la discrétion, intervenir par des propositions raisonnables, sans gaspiller son crédit par une multiplication d'initiatives à tout propos². Après lui, Pierre Harmel s'est illustré par une tentative de redéfinir le rôle politique de l'OTAN qui devait à ses yeux aller au-delà des impératifs de la défense pour œuvrer en faveur de la promotion de la paix³. Ces deux hommes ont été certes l'archétype des « maîtres à penser »⁴, mais ils ont aussi été des hommes seuls et isolés au sein d'une classe politique qui ne sut guère se hisser au niveau d'enjeux autres que ceux de la défense d'intérêts industriels, commerciaux et financiers qui sont au cœur du dispositif de la politique étrangère belge.

Spaak et Harmel ne sont plus reproductibles dans la Belgique d'aujourd'hui. Depuis lors, celle-ci a perdu ce que Renée Fox a

Hugues Dumont, Christian Frank, François Ost et Jean-Louis De Brouwer (ed.), *Belgique et crise de l'État belge*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1989, pp. 263-298.

1. Voir ce sujet, le passionnant ouvrage de Jonatham E. Helmreich, *Gathering Rare Ores. The Diplomacy of Uranium Acquisition, 1943-1954*, Princeton, Princeton University Press, 1986.

2. Voir Jules Gérard-Libois, « La conduite de la politique extérieure de la Belgique », *Res Publica*, XV, 1973, pp. 947-948, Xavier Mabilie, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, Editions du CRISP, 1986, pp. 271-272, Rik Coolsaet, *Histoire de la politique étrangère belge*, Bruxelles, Editions Vie Ouvrière, 1988, p. 183.

3. Rik Coolsaet, *op. cit.*, p. 195.

4. Le « néo-unitariste », Léo Tindemans, qui fut le dernier « grand format » dans la politique étrangère belge, a toujours affirmé être un fidèle et un continuateur de l'œuvre de Pierre Harmel.

appelé les « permanent personalities » capables d'être des éléments intégrateurs des forces politiques dans la société. « These union officials, industrialists and financiers, churchmen, education and science administrators, and certain professionals had the charismatic authority and negotiating ability to foster agreement and concerted action for the major particularistic blocs (or so called « pillars ») in Belgian society on a wide range of nationally important, value-laden issues. Such national figures have been disappearing. They have been progressively replaced by persons of more specialized scope and delimited impersonal authority, more publicly identified with specific, particularistic groups than their predecessors, who function within the elaborate and constraining bureaucratic structures that now exist on all levels of the society »¹.

Par la suite, la Belgique s'est sagement alignée sur un « suivisme » – surtout atlantiste – et a le plus souvent oublié que la vocation d'un petit pays pouvait aussi reposer sur « la valeur des idées dont nous sommes les véhicules », comme le déclaraient naguère Pierre Harmel² ou, plus tard encore, Henri Simonet³. D'où la succession de gages de bonne foi que le bon élève doit donner au puissant allié américain avec parfois, mais somme toute rarement, quelques grands « remue-ménage » dans une partie éclairée de la société civile : l'affaire de l'aléuseuse-fraiseuse de la firme Pégard, le déploiement des euromissiles, la résiliation de contrats avec la Libye (centrale nucléaire) ou avec la Chine (télécommunications).

Pendant ce temps, « à l'interne », on pouvait observer au fil des ans et des décennies un délitement au niveau des acteurs de rang moyen dans les services et départements. Relevons ici le jugement que Rik Coolsaet donnait en 1987 sur l'exercice de relance lancé par le ministre Fayat dans les années soixante. « Les “Fayat-boys” qui, grâce aux lois linguistiques des années soixante, ont rapidement grimpé les échelons de la hiérarchie diplomatique, n'ont pas – à quelques exceptions près – apporté

1. Renée Fox, *In the Belgian Château...*, *op. cit.*, p. 17.

2. Cité par Xavier Mabilie, *op. cit.*, p. 274.

3. Henri Simonet, « La politique étrangère de la Belgique », *Studia Diplomatica*, n° 5, 1977, p. 463.

beaucoup de sang neuf dans la « *carrière* » : beaucoup de nouveaux venus ont été, pour ainsi dire, aspirés par l'ambiance élitaires dominante. En plus, depuis la seconde moitié des années soixante-dix la politique de nomination n'a pas toujours promu les éléments les plus prometteurs. La tendance à nommer en priorité à des postes importants des diplomates, qui ont l'assentiment idéologique du cabinet, s'est accrue. La compétence en a souvent souffert. Le service du personnel, qui doit être le centre nerveux de l'activité diplomatique, ne s'est pas opposé à cette évolution »¹.

Rien n'indique que le constat effectué par l'auteur de ces lignes – qui déclarait à qui voulait l'entendre à l'époque que, lorsque les socialistes flamands arriveraient aux affaires, « on verrait ce que l'on allait voir » – ait fondamentalement changé. Aucun « signal fort » n'est venu confirmer la réalité d'une redynamisation de l'administration des « Quatre Bras » et de la diplomatie belge, enlisée dans une politisation croissante dans les nominations², un malaise généralisé dans la « *carrière* »³, une diminution drastique des moyens qui a contraint le ministère à « vendre » quinze ambassades et consulats dans des pays en développement (surtout africains) en 1992⁴. Par ailleurs, la continuité pouvait difficilement être assurée puisque deux des trois ministres SP, Claes et Vandenbroucke, « sautaient » successivement sur l'affaire des hélicoptères Agusta, que l'un d'entre eux, Willy Claes, était montré du doigt pour la manière dont il avait géré le dossier rwandais (voir *infra*) avant d'être lui aussi impliqué dans les « affaires » et que, derrière un certain nombre de dossiers (politique africaine, réforme de l'AGCD), se dessinent des conflits partisans intra-communautaires que le premier ministre est obligé d'arbitrer (voir *infra*).

Le « suivisme », s'il est surtout le fait de l'exécutif, est aussi celui d'un parlement et des partis politiques qui n'ont jamais eu de tradition de débat sur les questions internationales. Faut-il

1. Rik Coolsaet, *op. cit.*, p. 257.

2. Voir *La Libre Belgique*, 31 octobre-1 et 2 novembre 1997 et *Le Soir*, 12 juin 1997.

3. Enquête menée par *La Libre Belgique*, 24-25 décembre 1992.

4. *Libre Belgique*, 17 décembre 1992.

dès lors s'étonner que les décisions qui entérinent les grands traités internationaux soient prises à d'écrasantes majorités « staliniennes » à la Chambre comme au Sénat, à l'exception notable de l'approbation en 1953 du traité sur la Communauté européenne de défense (CED), sans qu'il y ait véritablement débat. Le cas le plus récent et le plus éclairant, celui de l'approbation du traité de Maastricht qui, non seulement n'a fait l'objet d'aucune procédure référendaire ou d'approbation par les assemblées comme ce fut le cas en France et au Danemark, mais a été surtout l'occasion d'une lecture belgo-belge : la Belgique n'a pas en effet suivi les recommandations du Conseil d'État qui était favorable à une révision de certains articles de la Constitution permettant le vote des ressortissants d'États membres de l'Union européenne aux élections municipales.

3. RELANCER LA BELGIQUE PAR LES ENTITÉS FÉDÉRÉES ?

« Chasser le communautaire par la grande porte, il en revient toujours au galop par la petite ». Telle paraît bien être à première vue l'image qui ressort de la dynamique politique belge. Alors que la crise économique s'installe durablement depuis 1974, les gouvernements ne sont guère « tombés » sur des enjeux socio-économiques – à l'exception du gouvernement Harmel-Spinoy en 1966 suite à un désaccord sur l'assurance maladie-invalidité – et encore moins sur des sujets de politique internationale. Depuis 1970, la Belgique court derrière une nouvelle identité institutionnelle dont on ne sait pas très bien si elle mène vers plus de cohésion ou plus de sécession.

Cette quête n'a en tout cas pas manqué d'avoir un impact sur la manière dont les relations avec l'extérieur vont être gérées. En effet, la reconnaissance des communautés et des régions sur le plan international est posée dès les premières heures de la réforme de l'État. Sous une impulsion flamande, les premiers jalons sont posés en vue d'assurer des compétences internationales aux Conseils culturels créés par la révision

constitutionnelle de 1970. L'article 59bis de la Constitution révisée dispose en effet en son deuxième paragraphe que ces Conseils peuvent régler par décret « la coopération entre les communautés culturelles ainsi que la coopération culturelle internationale » sans toutefois que cette coopération soit préjudiciable à l'application de l'article 68 de la Constitution qui stipule que « le Roi (...) fait les traités de paix, d'alliance et de commerce ». En d'autres termes, le pouvoir exécutif, contrôlé par le parlement, restait la seule instance habilitée à négocier, à conclure et à engager l'État belge dans le domaine international tant que l'on n'aurait pas modifié l'article 68 de la Constitution.

A partir de 1980, la Belgique entre dans une voie plus nettement fédérale. Les communautés et régions sont créées et reçoivent des compétences exclusives qui sont sanctionnées par une nouvelle révision de l'article 59bis. Sur le plan des compétences internationales, les assemblées (conseils) des communautés pouvaient désormais régler par décret les matières de la coopération culturelle internationale. En vertu d'une loi spéciale d'août 1980, elles sont aussi compétentes pour donner leur assentiment à tout traité ou accord international relevant de leur compétence. Enfin, les régions font aussi leur entrée en scène, l'article 81 de cette même loi spéciale stipulant que les exécutifs *régionaux* et de communauté sont associés aux négociations sur les accords internationaux dans les matières qui relèvent des compétences des conseils.

La troisième révision constitutionnelle de 1988 apporta une explicitation du pouvoir des communautés dans le domaine des relations internationales. L'article 59bis était une nouvelle fois amendé et stipulait explicitement que les communautés réglaient par décret la coopération internationale, « y compris la conclusion de traités » portant sur les matières relevant de leurs compétences. Par contre, même si elles s'étaient dotées d'instruments de représentation internationale (au FEDER, au Conseil de l'Europe, à l'OCDE) en vertu de l'article 81 de la loi d'août 1980, les régions ne disposaient toujours pas

constitutionnellement de la latitude de conclure des traités sur les matières les concernant.

En outre, des divergences continuaient à se faire jour à propos de l'interprétation et la portée de l'article 68 qui, bien qu'il eût été cité comme un des articles pouvant être soumis à révision¹, restait inscrit dans la Constitution. Pour les uns, le Roi, c'est-à-dire l'exécutif national, restait donc en principe « la pièce maîtresse des relations extérieures de la Belgique »². Pour les juristes tenants du fédéralisme, on se plaisait à souligner la contradiction induite par la révision de la Constitution et la loi spéciale de 1980 : « Les principes conjugués de la responsabilité ministérielle et de l'exclusivité des compétences empêchent le Roi de soumettre aux Conseils des communautés des traités pour lesquels il n'est plus compétent »³.

Il faudra attendre la réforme de 1993 avant que ne soit clarifiée la question des compétences respectives du Roi (c'est-à-dire du gouvernement fédéral), des communautés et des régions. Désormais, un nouveau chapitre intitulé « Des relations internationales » est inscrit dans la constitution. En vertu de ce chapitre, le Roi continue à diriger les relations internationales, mais « sans préjudice des compétences des communautés et des régions » (nouvel article 167 de la Constitution). Au terme des alinéas suivants de l'article, il est désormais stipulé explicitement que « les gouvernements des communautés et des régions, chacun pour ce qui le concerne, concluent les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil » (alinéa 3). Pour éviter les conflits de compétence entre État fédéral et entités fédérées, une procédure de concertation

1. Voir le *Moniteur belge* du 9 novembre 1987.

2. Marc A. Lejeune, *Les relations internationales des Communautés et des Régions belges*, Ottignies, De Boeck Université, 1987. Dans son message du 21 juillet 1988, le Roi Baudouin avait lancé une mise en garde implicite à propos de la question : « L'État central, avait-il déclaré, devra disposer de compétences clairement définies pour assumer les responsabilités que tout État fédéral a sur le plan international ».

3. Charles E. Lagasse, « Communautés : signer des traités », *Le Vif-L'Express*, 23 février 1990, p. 33.

en quatre phases a été prévue ultérieurement par la loi, ainsi que le prévoyait l'alinéa 4 de l'article 167. Primo, lorsqu'elles concluaient un traité international, régions et communautés devaient en informer le gouvernement. Deuxièmement, le Conseil des ministres fédéral pouvait faire savoir à l'entité fédérée qu'il avait des objections à la conclusion de tel ou tel traité, ce qui suspendait la procédure. Troisièmement, la conférence interministérielle de politique étrangère cherchait à trouver un compromis pour lever l'objection fédérale. Quarto, sans consensus, la suspension prenait fin le mois suivant.

Le nouveau paysage institutionnel ainsi créé par la dernière réforme constitutionnelle devient très complexe et très dilué. Ainsi, en ce qui concerne la représentation dans l'Union européenne, sept membres des exécutifs régionaux et communautaires en plus du ministre des Affaires étrangères sont désormais en droit d'être représentés aux différents conseils des ministres européens. Il a fallu ici faire de subtiles distinctions entre matières exclusivement fédérales, exclusivement fédérées, mixtes avec prédominance fédérale et mixtes avec prédominance fédérée. Il a fallu aussi organiser un système de rotation dans la représentation des différentes autorités dans l'Union européenne selon l'origine des ministres régionaux et communautaires (Wallonie, Flandre, Bruxelles, Commission communautaire francophone (Cocof), Communauté française, Communauté germanophone). Il a fallu enfin régler la question de la participation des régions et des communautés à l'élaboration, à la négociation et à la signature des traités dits mixtes qui intéressent les différents niveaux de pouvoir.

En principe toutefois, même si, en droit international, elles ne sont pas reconnues de plein droit, les régions et les communautés sont désormais investies de compétences propres dans le domaine de la passation d'accords, de conventions et de traités internationaux qui ne sont pas négligeables. Celles-ci s'étendent en effet à des matières relevant des matières culturelles et des matières dites « personnalisables » pour les communautés, à certaines matières économiques, commerciales et environnementales ne relevant pas d'une politique sectorielle nationale pour les régions, soit un large éventail d'interventions

possibles. Aujourd'hui, le Commissariat général aux relations internationales (CGRI), organisme d'intérêt public qui gère les actions de la Communauté française de Belgique, a multiplié depuis 1982 ses antennes en pays étrangers parfois en collaboration avec la région wallonne : Paris, Genève, Rome, Tunis, Dakar, Washington, Kinshasa, Rio, Alger, Bâton Rouge, Madrid ont toutes été dotées de représentation de la Communauté française, bien que quelques-unes d'entre elles aient dû être fermées suite à des compressions budgétaires. Du côté flamand, le Commissariaat Generaal van de Internationale Samenwerking (CGIS) a limité ses représentations à quelques bureaux (Rome, Washington, Osaka, Québec, Amsterdam).

Aujourd'hui aussi, la Communauté française gère plus de 50 accords culturels à travers le monde alors que l'État fédéral n'en avait passé que 38. Depuis 1981, de nouveaux accords ont été conclus avec des entités qui ne sont pas des États (Rome, Québec, Institut culturel africain, Louisiane, région Nord-Pas de Calais) mais aussi avec des États étrangers (Bénin, Congo, Nicaragua, Colombie, Rwanda, Seychelles). L'octroi aux régions du droit de conclure également des traités a entraîné une prolifération d'attachés commerciaux régionaux dans les ambassades de Belgique ou en dehors et qui sont surtout chargés de stimuler des accords et des échanges avec des PME locales. Au niveau de la représentation commerciale, des partenariats entre régions de rôles linguistiques différents sont également mis en œuvre : ainsi, dans la région Rhône-Alpes, l'attaché commercial est un néerlandophone qui représente aussi partiellement les intérêts de la région wallonne.

Depuis 1986, la Communauté française investit aussi beaucoup dans sa représentation au Sommet des Chefs d'État et de gouvernement francophones, une représentation qu'elle doit cependant « partager » avec un ministre fédéral (le premier ministre) puisqu'il s'agit d'une rencontre entre représentants d'États. Cette même communauté représente également la

Belgique, via le CGRI, dans le bras exécutif chargé du suivi de ces Sommets, l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT).

Du côté flamand, on note depuis la dernière réforme constitutionnelle une plus grande agressivité en matière de présence de la Flandre dans le monde. 67 attachés commerciaux ont été désignés depuis 1995 tandis que sept accords de coopération ou traités ont été signés avec la Chine, l'Afrique du Sud, les Pays-Bas, la Pologne, la Hongrie, le Chili, le Québec et la province de l'Alberta au Canada. Mais cette « agressivité » est aussi et même davantage orientée vers une plus grande présence flamande au sein de la conférence interministérielle de la politique étrangère et une attaque en règle contre la parité francophone/néerlandophone au sein de la diplomatie fédérale belge¹. On reviendra plus loin sur ce point.

Il est évident que, pour ce qui regarde plus particulièrement les matières « culturelles », certaines interventions sont susceptibles d'être porteuses d'une nouvelle manière d'approcher les « relations extérieures » surtout dans la mesure où l'on élargit le champ desdites matières. Ainsi, il existe un vaste terrain laissé en friche par la diplomatie officielle qui est contrainte – et qui se contraint – à traiter d'État à État alors même que, on l'a dit plus haut, le champ même de cet État se rétrécit. Dans la foulée de l'opération « Villages roumains » par exemple, certains segments de la « société civile » francophone, inspirés par les travaux théoriques des chercheurs qui sont en quête d'une substitution au principe de territorialité étatique (Bertrand Badie par exemple), ont voulu mettre au point une stratégie d'intervention au niveau des populations locales et de leurs représentants et constituer des réseaux de démocratie locale et de « diplomatie inter-municipale » qui sont susceptibles d'être autant de signes de recomposition du politique².

1. Sur ce sujet, voir *La Libre Belgique*, 30 novembre 1995.

2. Sur ce mouvement d'émergence d'une société civile transfrontière, voir le dossier « Citoyens sans frontières », dans *La Revue nouvelle*, n° 2, 1997, pp. 34-83.

Progressivement, émerge ici le concept-action de « diplomatie de terrain », notamment dans la gestion de conflits locaux dont les acteurs ne sont pas en contact avec les diplomaties tant officielles que parallèles. « La diplomatie de terrain, écrit à ce sujet Luc Reyhler, ne se présente pas comme une alternative, mais bien comme une valeur ajoutée tant à la diplomatie traditionnelle qu'à la diplomatie parallèle. Elle recherche une synergie des différentes approches diplomatiques et le développement d'une diplomatie qui démontre son efficacité à plusieurs niveaux (*multi-level diplomacy*). On a pu voir des exemples de collaboration fructueuse au Mozambique et dans le conflit entre Israël et les Palestiniens. Que l'on se souvienne spécialement des efforts de la Communauté de St Égide (pour le Mozambique) et du groupe d'Oslo (pour le conflit Israël-Palestine) »¹. Destinée à durer, soucieuse de toucher les différents niveaux d'acteurs, pratiquant une approche intégrée du dialogue, et un repérage des médiations locales, mise en évidence des couches plus « cachées » (culturelles au sens large) des conflits, telles sont les principales caractéristiques d'une forme de diplomatie qui serait susceptible d'être prise en charge par des niveaux intermédiaire de pouvoirs, tels ceux des Communautés.

On peut constater ici que même si ces niveaux intermédiaires ne sont pas présents sur un sujet qui reste la « chasse gardée » du domaine fédéral, l'ouverture des Communautés, et particulièrement la Communauté française sur la « société civile » est déjà une réalité. Dans l'ex-Zaïre par exemple, la représentation communautaire française est restée opérationnelle pendant toute la durée des événements critiques de la transition (pillages, etc.), alors que l'administration fédérale de la coopération (AGCD) et l'ambassade étaient complètement en veilleuse du fait de la dégradation des liens diplomatique entre la Belgique et le Zaïre. Elle a pu ainsi constituer le seul lieu de rencontre entre Zaïrois et entre Zaïrois

1. Luc Reyhler, « Les conflits en Afrique : comment les gérer ou les prévenir », in Fondation Roi Baudouin-Médecins Sans Frontières, *Conflits en Afrique. Analyse des crises et pistes pour une prévention*, Bruxelles, GRIP-Editions Complexe, 1997, p. 32.

et personnalités venues de l'extérieur. Ailleurs en Afrique, les représentations de la Communauté se montreront plus actives dans des matières telles que les relations avec le milieu des ONG et celui de la défense des droits de l'homme.

Il faut bien se rendre compte cependant que les différents instruments qui sont désormais à la disposition des régions et des communautés restent très faibles et le resteront dans un avenir proche. Du côté francophone, les relations extérieures de la communauté (c'est-à-dire le budget géré par le CGRI) ne représentaient que 0,3% du budget total de la Communauté française en 1989. Du côté flamand, les moyens du CGIS étaient deux fois inférieurs à ceux du CGRI à la même époque.

Comme l'illustre le tableau page suivante, la situation n'a guère évolué depuis la réforme de 1993 qui fait des régions des acteurs de plein droit en matière de relations (économiques) extérieures : la part du budget des relations extérieures des communautés et des régions représente tout au plus 0,30 % du total du côté francophone tandis qu'elle est trois fois moindre du côté néerlandophone. Ceci démontre une fois de plus que, si les velléités d'autonomie de la Flandre existent, elles ne se manifestent que peu dans le domaine des relations extérieures, contrairement à la région wallonne et à la communauté française où l'investissement dans ce champ compense l'absence relative de représentation francophone dans les relations extérieures fédérales.

En outre, pour pouvoir poursuivre certaines de leurs missions, ces instruments restent encore fortement dépendants des ressources octroyées par le niveau fédéral. Ainsi, la part versée par l'AGCD à l'APEFE, association sans but lucratif qui mène des actions de formation dans le cadre de l'extension de la francophonie et qui, depuis le début des années quatre-vingt-dix, a été intégrée au CGRI, représente un tiers du budget total du CGRI. La même constatation vaut pour l'équivalent flamand de l'APEFE, le VVOB.

*Budget des relations extérieures des entités communautaires et
régionales en Belgique*
(en millions de francs belges)

	1996	1997	1998
Communauté française			
Budget des relations extérieures (CGRI) (1)		700,5	722,6
	233 40	240 41	241 68
Budget total (2)	1,0	5,0	1,9
(1)/(2)		0,29%	0,29%
Région wallonne			
Budget des relations extérieures (1)1	617,1	509,6	
	182 00	180 00	
Budget total (2)	0,0	0,0	
(1)/(2)	0,33%	0,28%	
Vlaamse Gemeenschap			
Budget des relations extérieures (1)	771,5	828,1	619,4
			570 00
Budget total (2)			0,0
(1)/(2)			0,10%
1. Pour 1996, il s'agit du budget réalisé, c'est-à-dire près de la moitié du budget prévu, tandis que, pour 1997, il s'agit du budget ajusté.			

Même si, en terme de moyens, elles sont un des parents pauvres du niveau fédéral, même si elles ont perdu leur lustre d'antan et leurs grands noms, les « Affaires étrangères » restent toutefois un enjeu de pouvoir, particulièrement depuis que la classe politique flamande, tous partis confondus, en a fait son affaire, c'est-à-dire depuis plus d'une décennie. Paradoxalement, c'est le « néo-unitariste » Léo Tindemans qui, en œuvrant pendant dix années pour la constitution d'un puissant ministère des « Relations extérieures » ayant sous sa tutelle et le commerce extérieur et la coopération au développement, a contribué à asseoir la domination flamande sur les affaires étrangères. Depuis ses démêlés avec son Secrétaire d'État à la Coopération, le francophone François-Xavier de Donnée, Tindemans a plaidé pour le renforcement de

la cohérence dans la politique extérieure par la désignation d'adjoints ministériels qui, à la Coopération, soient du même rôle linguistique que le ministre des Relations extérieures. Depuis lors, cette stratégie a été effective puisque, depuis de Donnea, il n'y a plus eu de francophones à la tête de la Coopération, tandis que les Affaires étrangères, toujours baptisées comme telles à l'époque de Tindemans, sont restées entre des mains flamandes (Eyskens pour le CVP ; Claes, Vandenbroucke et Derycke pour le SP).

Léo Tindemans n'avait jamais caché sa méfiance à l'égard des changements institutionnels qui remettaient en cause sa conception personnelle des « relations extérieures » de la Belgique. Depuis 1984, plusieurs affrontements eurent lieu sur la question de la représentation « communautaire » dans les instances européennes, sur celle de la délivrance de passeports diplomatiques aux représentants des communautés et des régions ou sur celle de la conduite de certaines délégations où des sujets communautaires étaient traités¹.

L'après-Tindemans, dont le règne sur les relations extérieures dura près de dix années, a été de ce point de vue une période où les compromis État fédéral-régions et communautés ont pu avoir lieu. Lors de son entrée en fonction, Mark Eyskens a déclaré qu'il « ne serait pas seulement ministre des relations extérieures mais également ministre des relations intérieures » et qu'il donnerait à l'extérieur l'image d'un pays réellement fédéral². Willy Claes a été un continuateur de cette politique et c'est sous son égide que le partage des compétences entre les différents niveaux de pouvoir a pu avoir lieu.

Il n'en reste pas moins que le monde flamand dans son ensemble pouvait être satisfait de voir son identité renforcée dans le domaine de la politique étrangère en verrouillant le niveau fédéral par une présence ininterrompue au ministère des

1. Voir à ce sujet Jean-Claude Willame, « Communautarisation de la coopération au développement », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1990, n° 1280-1281, pp. 15-20.

2. *Le Soir*, 20 juin 1989.

Affaires étrangères et à la Coopération au développement, tant au niveau ministériel qu'à celui de la haute administration (direction de l'AGCD, secrétariat général des Affaires étrangères, direction de la politique dans le même ministère, représentation de la Belgique à l'ONU, et tout récemment représentation permanente de la Belgique à l'Union européenne).

Quel a été en définitive le niveau de performance de cette « flamandisation » des relations extérieures de la Belgique ? Telle est la question à laquelle on tentera de répondre en prenant appui sur un des dossiers les plus controversés de ces dernières années, celui de l'Afrique centrale et en particulier celui du Rwanda.

4. LA POLITIQUE AFRICAINE DE LA BELGIQUE

Régulièrement, tous les ministres des affaires étrangères ont émaillé leurs discours de renvois aux compétences « africaines » de la Belgique et à l'importance du patrimoine tant intellectuel qu'économique qui lie indissolublement la Belgique et le Zaïre. Discours convenu s'il en est, car la réalité est en effet tout autre. S'il est vrai que, comme le soulignait l'ancien premier ministre Wilfried Martens, de nombreuses relations particulières ont toujours été tissées entre des Belges et des Zaïrois, on doit bien reconnaître que, depuis le début des années quatre-vingt, une déperdition considérable est intervenue dans les rapports structurels entre les deux pays. C'est que, depuis l'avènement de Mobutu au pouvoir, le Zaïre représentait avant tout pour la Belgique un enjeu lié non pas à la diplomatie classique mais au commerce extérieur. Passée la période euphorique des contrats dits de « transfert de technologie », de fourniture de cuivre et de cobalt, d'importation de produits de consommation, la Belgique n'a plus d'autres intérêts au Zaïre ... qu'une dette — qui ne sera sans doute jamais remboursée — de plus de quarante milliards de francs belges. L'empire de la Générale au Zaïre a

été vendu par appartement depuis 1986 : il ne subsiste plus rien de la prestigieuse aventure coloniale d'un groupe qui est par ailleurs devenu français à peu près à la même époque. Quant au patrimoine « africain », il s'est réduit à la portion congrue au fil des décennies.

Il serait évidemment incorrect d'établir une corrélation absolue entre le relâchement des relations belgo-zaïroises et la mainmise de la Flandre sur les Affaires étrangères. En fait, dans le contexte de la crise de l'endettement en Afrique, l'État belge n'a plus l'initiative : il doit désormais en référer au FMI et à la Banque mondiale qui ont acquis un *leadership* incontesté dans la problématique du développement et dont la diplomatie belgo-flamande sera le bon élève. Depuis la fin des années quatre-vingt, un partage des tâches s'établit ainsi entre les bailleurs de fonds et les diplomaties d'une part, les grandes organisations financières internationales, d'autre part. Aux secondes, revient la propagation de la « bonne gouvernance » économique-financière (l'ajustement structurel) tandis que les premiers sont en charge de la vérification de la « bonne gouvernance » politique (démocratisation, élections, respect des droits de l'homme, puis ultérieurement prévention des conflits)¹.

En Belgique, la diplomatie des ministres socialistes flamands des Affaires étrangères va s'aligner sur cette ligne de conduite. Dans la définition des lignes de force de la politique africaine de la Belgique, Willy Claes énonce que « depuis plusieurs années et notamment depuis les événements de Lubumbashi en mai 1990, le respect des droits de l'homme et la démocratisation font partie des critères sur base desquels nous *déterminons* (nous soulignons) notre attitude envers l'Afrique »². En ce qui concerne le Zaïre, cette ligne de conduite ira jusqu'à la volonté clairement affirmée « d'isoler le président Mobutu sur la scène

1. On se reportera ici au document « fondateur » de l'ajustement politique de la Banque mondiale, *L'Afrique sub-saharienne. De la crise à une croissance durable. Étude de prospective à long terme*, Washington, 1989. ainsi qu'à un des idéologues de l'ajustement politique, Dunstan M. Wai, « Economic Development and the Role of External Actors », in *Governance and Economic Development in Sub-Saharan Africa*, Oxford, 2-4 mai 1991.

2. Willy Claes, « La politique africaine de la Belgique », Chambre des Représentants, 5 mai 1993, p. 4.

internationale »¹. Politique à deux vitesses cependant puisque, à la même époque, des massacres sur une grande échelle sont commis dans le Rwanda voisin, vitrine de l'excellence des rapports belgo-africains, massacres qui n'entraînent qu'un bref rappel d'ambassadeur.

Calquée sur l'« initiative démocratique » lancée en décembre 1990 par l'USAID et qui relaie la nouvelle ligne définie par le brain trust anglo-saxon et africain gravitant autour de la Banque mondiale, la politique africaine belgo-flamande va se révéler un échec à un double point de vue. D'une part, à partir de 1990, la carotte financière qui doit récompenser les progrès de la démocratie – « une valeur largement répandue (en Afrique) après la période des régimes exclusifs, répressifs voire même abusifs », comme l'affirme un des idéologues de la bonne gouvernance, Robert Charlick² – ne paraît pas vouloir être saisie par les responsables politiques des « pays africains amis » de la Belgique qui s'enlisent dans des « transitions » en trompe-l'œil (Zaïre) ou dans la violence (Rwanda et Burundi). D'autre part, le « bâton » de la bonne gouvernance, de la démocratisation et tout simplement de la paix ne suit pas la « carotte ». C'est ce que va parfaitement démontrer l'opération de maintien de la paix lancée au Rwanda en 1993 par l'ONU et dont la Belgique sera, finalement contre son gré, le pivot.

Rien n'aura décidément été épargné à notre pays dans ce qui apparaît comme un « parcours de la honte » où les principaux acteurs belges sont tous à l'époque des poids lourds de l'*establishment* politique flamand : le premier ministre Jean-Luc Dehaene, candidat malheureux à la présidence de la Commission européenne, le ministre des Affaires étrangères, Willy Claes, futur candidat à la direction de l'OTAN, et le ministre de la

1. *Idem*, p. 5. Selon le journal *De Standaard* du 24 septembre 1992, le ministre Willy Claes aurait dit à New York qu'il n'était pas question de rétablir la coopération avec le Zaïre « zolang Mobutu een vinger in de politieke par heeft » (aussi longtemps que Mobutu aurait un doigt dans la politique).

2. Robert Charlick, « Democracy and Governance », Washinton, USAID, sd.

Défense nationale, Léo Delcroix, grand argentier et considéré parfois comme le « Père Joseph » du CVP¹.

D'abord une « foi » absolue dans des accords passés en 1992 et 1993 à Arusha entre les parties en conflit (FPR et régime Habyarimana), alors que chaque phase de la signature des accords coïncide au Rwanda avec des massacres de populations tutsi et d'opposants hutu dont il est avéré qu'ils sont commandités par des proches de la présidence rwandaise. Ensuite, la frilosité dans la mise à disposition de casques bleus belges pour l'opération de maintien de la paix (410 au lieu des 800 demandés par le *Force Commander* de la MINUAR) et la nature inappropriée du contingent belge (para-commandos habitués à des actions musclées et non formés à des missions de pacification). Troisièmement, absence de suivi et de précautions les plus élémentaires dans le déroulement de l'opération (pas de force d'intervention rapide en cas de besoin, réserve insuffisante, retard dans la fourniture d'armes et d'équipements demandés par le « terrain », pas de plan catastrophe, arrêt des opérations pourtant prévues dans les accords et visant à saisir des caches d'armes connues de tout le monde, suspension d'opérations de patrouille pendant des périodes critiques, déficiences graves dans le système de transmission, faiblesse dans la collecte de renseignements stratégiques et tactiques...). Enfin et beaucoup plus grave parce que des responsabilités politiques et pénales peuvent être invoquées, décision de retrait précipité des casques bleus belges prise par le conseil de cabinet en Belgique et suivie d'une campagne diplomatique belge pour arrêter la MINUAR après l'attentat contre l'avion ramenant le président Habyarimana d'Arusha, alors qu'il apparaît que, comme le déclara par la suite le Secrétaire général des Nations unies, « avec 400 hommes (c'est à dire le nombre de casques bleus belges présents à Kigali !), on aurait pu arrêter le génocide ».

1. Les paragraphes qui suivent constituent une synthèse de Jean-Claude Willame, *Les Belges au Rwanda. Le parcours de la honte. Les enseignements de la Commission Rwanda*, Bruxelles, Editions GRIP et Complexe, 1997.

Ce désastre de « politique africaine » n'a pas été qu'un accident de parcours. Il a en effet marqué durement la réputation internationale de la Belgique, même si les responsabilités des membres permanents du Conseil de sécurité, du Secrétariat général des Nations unies et de toute la « communauté internationale », si celle-ci a une quelconque réalité, sont évidentes. Trois ans après le retrait des casques bleus du Rwanda, il en était encore question dans les cercles informés : ainsi, à l'issue d'une conférence internationale tenue à Berlin en juillet 1997 sur les Grands Lacs africains, conférence à laquelle assistaient des diplomates, des militaires, des membres d'organisations humanitaires et des chercheurs européens, canadiens, américains et africains, il était affirmé que la décision belge de retirer son contingent de la MINUAR avait pesé très lourd dans la dégradation de la situation en Afrique centrale. « The participants were in full agreement that prevention of the genocide in Rwanda in 1994 would have been possible, with limited military means (about a brigade), quickly deployed. Most of the ensuing suffering and costs would have been avoided had the number of Blue Helmets not been reduced from more than two thousand to less than three hundred (souligné dans le texte) »¹.

On peut contraster cette déclaration avec celle du premier ministre belge qui, lors de sa dernière audition à la commission sénatoriale sur les événements du Rwanda, affirma avec beaucoup d'aplomb que, s'il fallait prendre aujourd'hui la même décision de retrait du contingent belge, il n'hésiterait pas à faire de même². Forfanterie ou conviction profonde ? En tout cas, il était clair que le gouvernement ne pouvait « tomber » sur le dossier rwandais comme Jean-Luc Dehaene le déclara d'ailleurs aux familles des para-commandos assassinés. « Lorsque nous avons rencontré le premier ministre, rapporta à cette occasion

1. Stiftung Wissenschaft and Politik (SWP), *Improving African and International Capabilities for Preventing and Resolving Violent Conflicts. The Great Lakes Region Crisis*, Executive Summary and Recommendations, 2nd International Workshop, Berlin, July 3-5, 1997, p. 15.

2. Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda, Compte rendu analytique des auditions, jeudi 26 juin 1997, 1-94 COM-R, p. 864.

une des veuves de para, il nous a expliqué que la recherche des responsabilités risquait d'entraîner des problèmes politiques qui pourraient aller jusqu'à faire tomber le gouvernement. Il ne pouvait aller aussi loin »¹.

En définitive, la « gestion » belge du dossier rwandais ne renvoie-t-elle pas au temps long de l'inconsistance d'une « politique africaine » qui, depuis la décolonisation, n'a en fait été qu'un appendice de l'action de piliers belges et surtout d'intérêts commerciaux particuliers ? Depuis lors, les règles de conditionnalité démocratique fixée aux partenaires africains occultent une stratégie politique qui se cantonne dans des interventions réactives, conditionnées le plus souvent par le discours d'une presse à grand tirage qui tient lieu d'opinion publique, et veut ignorer des actions plus pro-actives. Plus aucune initiative diplomatique significative n'a été lancée en Afrique centrale où on laisse jouer le grand parrain américain : la désignation d'un ambassadeur spécial chargé de suivre la situation dans les Grands Lacs n'a été suivie d'aucun effet et l'intéressé est rentré très vite dans le sérail des « Quatre Bras ».

Par ailleurs, l'imposition de conditionnalités cache tout aussi mal, non seulement les désaccords entre grands piliers belges (ou parfois à l'intérieur même de ces piliers) représentés au gouvernement sur le soutien à apporter ou non au nouveaux pouvoirs africains de Kigali ou de Kinshasa et les « diplomaties parallèles » qui tentent de s'affirmer dans ce contexte, mais aussi les querelles de compétence entre Affaires étrangères et Coopération sur la question de « qui fait quoi » dans le champ diplomatique² ou sur la problématique de la énième

1. *Idem*, mercredi 19 février 1997, 1-1 COM-R, p. 7.

2. Il s'agit ici des divergences qui se sont fait jour entre le secrétaire d'Etat à la Coopération, Reginald Moreels, qui a multiplié des visites au Rwanda et au Congo depuis 1996 et est réputé partisan d'une diplomatie de terrain, et le ministre des Affaires étrangères, Erik Derijcke qui, sans doute énervé par les voyages successifs de Reginald Moreels en Afrique centrale, rappela publiquement qu'il était le patron exclusif de la diplomatie. Cette « querelle » a dû être arbitrée par le premier ministre lui-même au cours d'une séance de la commission des relations extérieures de la Chambre en mars 1997. Voir *De Standaard*, 21 mars 1997 et *La Libre Belgique*, 28, mars 1997.

restructuration de ce monstre du *Loch Ness* qu'est l'administration de la coopération¹.

5. CONCLUSION

Poser le problème des carences et des manquements de la politique étrangère revient en fin de compte à poser la question de ceux de l'État belge lui-même et de son identité sur le plan international. Si la question n'est sans doute pas vraiment à l'ordre du jour en Belgique où l'on vient d'inaugurer devant le gotha de cet État la première phase d'un projet immobilier (Egmont 1) qualifié de « pharaonique » et destiné à abriter les 950 fonctionnaires et agents contractuels des Affaires étrangères, elle l'est pourtant dans le chef de certains diplomates étrangers qui pensent parfois tout haut à des scénarios posant la disparition de cet État².

En attendant force est de constater que, si les « Affaires étrangères » se mettent au goût du jour en déclarant vouloir (a) mettre l'accent sur une plus grande accessibilité des services au bénéfice des ressortissants belges à l'étranger, (b) procéder une fois de plus à des remaniements d'organigramme, à des efforts en matière d'évaluation de ses fonctionnaires et de rationalisation des formalités administratives³, et (c) se centrer sur des problématiques « citoyennes » (mines anti-personnel, enfants disparus), elles paraissent s'étioler dans l'accomplissement d'une partie de leur vocation traditionnelle de médiation sur la scène internationale. La chute du mur de

1. Une opposition larvée existe à nouveau entre le secrétaire d'État à la Coopération et le ministre des Affaires étrangères sur le sort de cette administration, soumise régulièrement à des critiques depuis plus de vingt ans. Le premier souhaite la privatiser là où le second aimerait la voir rattachée à son ministère.

2. Ceci nous a été affirmé par un ministre-conseiller d'un service diplomatique étranger auquel nous avons fait répéter à deux reprises cette affirmation.

3. Voir *La Libre Belgique*, 30 octobre 1997.

Berlin, qui mettait fin à un conflit devenu sans objet depuis plusieurs années, entraîna un désintérêt de plus en plus prononcé pour les matières « atlantiques » – ce qui n'était pas en soi négatif – mais à ce désinvestissement, on ne chercha pas à substituer une plus grande implication dans des médiations portant sur de nouvelles conflictualités plus réelles et plus dramatiques au Sud. On songe ici en particulier aux missions de maintien de la paix dans lesquelles la Belgique fédérale aurait pu s'investir à partir du moment où elle décidait d'entamer sa réforme des forces armées en 1993¹. Lorsqu'il fut question en 1996 de l'envoi d'une force multinationale neutre pour protéger les réfugiés rwandais dans l'Est du Zaïre, la Belgique, par la voix de son premier ministre, proclama haut et fort qu'elle était très favorable à l'idée mais déclara qu'il ne fallait pas compter sur elle pour faire partie de l'expédition!² Depuis lors, et sous la responsabilité de l'actuel ministre des Affaires étrangères, les « affaires africaines » ont virtuellement disparu du paysage de la politique étrangère de la Belgique. Erik Derycke, sous couvert de « neutralité », a choisi de disserter sur les évolutions politiques du continent africain, mais pas de proposer et encore moins d'agir. Cette inertie l'a fait entrer en conflit à trois reprises avec son collègue de la coopération au développement, plus enclin à prendre des initiatives, à se rendre sur place et à prôner une « diplomatie de terrain » qui n'est pas conforme aux traditions et aux routines des Affaires étrangères.

On rétorquera bien sûr que la Belgique continue légitimement à vouloir se mobiliser diplomatiquement dans et pour l'Europe. Mais cette mobilisation reste dominée par une obsession principale : celle d'être un des meilleurs élèves dans la classe de ceux qui veulent atteindre les normes d'austérité du traité de Maastricht et de ceux qui plaident pour la monnaie unique. Les apparitions médiatiques du premier ministre à l'époque de la

1. Au cours d'une visite chez son homologue français, le ministre belge des Affaires étrangères a probablement mis un terme à tout projet de participation de l'armée belge dans des missions onusiennes ou autre en Afrique. Voir *Le Soir* et la *Libre Belgique*, 4 septembre 1997.

2. Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda, Compte rendu analytique des auditions, Audition du premier ministre Jean-Luc Dehaene, 26 juin 1997, 1-94 COM-R, p. 862.

naissance de l'euro, notamment sa présence à l'inauguration en grande pompe de la cotation en euro à la bourse de Bruxelles au début de l'année 1999 est le signe le plus accompli du primat de cette obsession d'un gouvernement qui veut faire de l'entrée de la Belgique dans la zone monétaire européenne un argument de poids dans la difficile bataille électorale de 1999. Par contre, sur le plan du sens politique, l'européanisme belge est beaucoup moins convaincant : du fait de ses « démons » linguistiques traditionnels, la Belgique s'est jusqu'à récemment montré un mauvais élève de la classe en obtenant une dérogation temporaire au traité de Maastricht, dérogation qui empêchait les Européens vivant en Belgique de voter aux élections communales¹.

¹. Depuis la fin 1998, la Belgique s'est trouvée acculée à respecter le traité en se décidant finalement à octroyer, dans le cadre des prochaines élections communales, le droit de vote aux Européens résidant en Belgique : ceux-ci ne seront toutefois pas éligibles à des fonctions publiques.

*Entre réalités et idéalisme européens :
le compromis belge*

S'il est des images qui viennent à l'esprit lorsqu'il s'agit d'évoquer la Belgique et l'Europe, ce sont le plus souvent celles de « bon élève européen », de « gardien de l'orthodoxie communautaire » ou « d'amie de l'Europe ».

Il va de soi que ces *slogans*, comme toute caricature en général, sont brossés à l'examen des gros traits d'une réalité toujours plus nuancée. Pour comprendre le rôle de la Belgique dans la construction européenne, sa vision téléologique de l'évolution des Communautés, de l'Union aujourd'hui il faut, davantage que s'abriter derrière ces mots d'ordre européenistes, repérer et comprendre les éléments qui ont nourri ce credo européen.

Dans un premier temps, on essaiera de cerner et de vérifier le consensus qui entoure la construction européenne dans le monde politique belge – et dans une certaine mesure, dans l'opinion publique belge –, sans procéder à l'analyse de toute l'histoire des relations qu'ont tissées la Belgique et les Communautés. Il apparaît que la question de la nature de l'engagement européen a été tranchée à l'aube de l'édification de la CEE surtout, et que la ligne directrice forgée par Paul-Henri Spaak inspire depuis la classe dirigeante belge¹. Ensuite, on tâchera de répondre aux

¹. Tanguy de Wilde d'Estmael, Christian Franck, « Belgium », in Dietrich Rometsch, Wolfgang Wessels (ed.), *The European Union and member states : towards institutional fusion?*, Manchester, Manchester University Press, 1996, p. 38.

questions de savoir quel est le « rôle européen » de la Belgique, qu'apporte-t-elle à l'édification européenne ? Enfin, il est utile de décrire le comportement de la Belgique dans sa politique européenne quotidienne et l'influence de la fédéralisation de l'État sur l'agenda européen.

1. LES ORIGINES DU CONSENSUS EUROPEEN DE LA BELGIQUE

L'option de la neutralité qu'avait choisie la Belgique n'a pas résisté à l'éclatement de la seconde guerre mondiale. Aux lendemains de ce sinistre conflit, plus aucun parti, plus aucune figure de proue politique ne pouvait envisager de la reconduire : par deux fois en si peu de temps, la neutralité n'avait pu préserver le pays de la guerre, par deux fois, elle avait été méprisée par l'envahisseur.

Dire que les dirigeants ont troqué les options de neutralité ou d'indépendance pour soutenir massivement une politique tournée vers des organisations supranationales, est à peine exagérée : en 1945, la Belgique adhère à l'ONU ; en 1947, elle accepte le plan Marshall ; en 1948, elle est membre fondateur de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) ; en 1949, elle signe le traité de l'OTAN ; la même année, elle rejoint le Conseil de l'Europe,... Une telle politique d'accords ayant trait aux domaines tant militaires qu'économiques, politiques et culturels permet d'affirmer qu' « aucun autre pays n'a accepté de céder une part aussi importante de son indépendance nationale à des organes supranationaux »¹. Cette énumération d'adhésions successives pourrait faire oublier les tergiversations qui ont traversé la Belgique lorsque s'est posée la question de son engagement dans l'« aventure » européenne initiée par la création de la CECA. Quand la proposition française de créer un pool charbon-acier a déboilé dans les capitales européennes, les

1. Els Witte, Jan Craeybeckx, *La Belgique politique de 1830 à nos jours. Les tensions d'une démocratie bourgeoise*, Bruxelles, Labor, 1987, p. 359.

élites politiques belges, bien que convaincues de la nécessité et des avantages d'une coopération européenne, se sont partagées en deux camps : d'un côté, les « maximalistes » qui regroupent le plus souvent les fédéralistes, de l'autre, les « minimalistes » ou unionistes davantage favorables au confédéralisme¹. Ces derniers, avec à leur tête Paul Van Zeeland, alors ministre des Affaires étrangères, n'envisageaient pas, loin s'en faut, la construction européenne sur un mode qui aurait pu mener à une fédération d'États. Au contraire, ils prônaient une « union fondée sur des bases essentiellement économiques et plus particulièrement commerciales et douanières »² dans laquelle les États gardaient leur souveraineté.

Le gouvernement belge bien que convaincu de la pertinence du plan Schuman – tant pour des motifs politiques qu'économiques – a posé par la voix de son ministre des Affaires étrangères quelques conditions à sa concrétisation. Si le principe du pool était admis et l'objectif de contribuer ainsi à la stabilisation pacifique de l'Europe occidentale partagé, les moyens avancés par la proposition française étaient par contre critiqués.

Sur le fond, le gouvernement était bien entendu sensible aux craintes exprimées à la fois par le secteur du charbon qui, souffrant d'une technologie lourde et déjà dépassée, redoutait la concurrence d'un marché commun, et par le milieu patronal en général qui craignait le dirigisme à la française et préférait les ententes entre industriels³. Sur le plan institutionnel en particulier, la Belgique, flanquée des Pays-Bas – l'un de ses partenaires Benelux, a forcé les négociateurs à contrebalancer le pouvoir de la Haute Autorité par la création d'un Conseil spécial des ministres⁴. Ce dernier devra donner son assentiment à

1. Michel Demoulin, «La Belgique et les débuts de la construction européenne : zones d'ombre et de lumière », in Michel Dumoulin (ed.), *La Belgique et les débuts de la construction européenne, De la guerre aux traités de Rome*, Louvain-La-Neuve, Ciaco, 1987, p. 16.

2. *Ibid.*, p. 17.

3. Vincent Dujardin, Michel Dumoulin, *Paul Van Zeeland 1893-1973*, Bruxelles, Éditions Racine, 1997, pp. 188-189.

4. Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie nationale, 1983, p. 138.

l'unanimité pour les décisions les plus importantes prise par la Haute Autorité qui, indépendante des gouvernements et composée d'experts nommés par les États, exercera directement son pouvoir sur les acteurs des secteurs du charbon et de l'acier. La Belgique redoutait que la Haute Autorité soit d'une part le cheval de Troie des deux grands producteurs que représentaient, au sein des six, l'Allemagne et la France et, d'autre part qu'elle ne rime avec despotisme et technocratie¹.

Bien qu'elle ait obtenu un système dérogatoire temporaire pour ses charbonnages et des amendements institutionnels importants, le gouvernement belge ne s'est pas lancé dans l'édification européenne avec grand enthousiasme : il est difficile au vu des négociations et des tractations qui ont finalement mené à la ratification du traité CECA de déceler au sein du gouvernement belge la marque d'un idéalisme européen, voire même celle d'une volonté de construire une entité européenne politique davantage unifiée².

L'Europe des six a quitté le champ de l'utopie et celui d'une coopération diplomatique classique grâce à l'action de quelques personnalités – Spaak notamment – qui ont façonné la dimension originale de la construction européenne³. Si la Belgique a quelque peu tergiversé sur la nature de la construction européenne lorsque se négociait la CECA, celle-ci mise sur les rails, le doute a rapidement cédé la place à un engagement presque sans faille dans une optique fédéraliste⁴.

1. *Ibid.*

2. Alan Millward, « Belgium and Western european independence in the 1950's : some unexplained problems », in Michel Dumoulin (ed.), *op. cit.*, p. 150.

3. Hellen Wallace, *National governments and the European communities*, Londres, Chatham House, 1973.

4. La tentative avortée de créer la Communauté européenne de défense et son corollaire de Communauté politique européenne a également suscité bien des tensions en Belgique. Même si le Traité CED fut ratifié avec une majorité confortable, il est encore trop tôt fin 1953 pour parler de consensus européen.

L'Europe : un avantage pour les petits pays

« C'est le destin des petits pays et relativement faibles d'être écrasés quand leur leurs voisins font la guerre et de voir leurs intérêts négligés quand ces voisins se réconcilient... La beauté des propositions de Schuman, et de celles qui s'ensuivent, est qu'elles ouvraient une perspective et des garanties d'égalité qui n'étaient pas concevables dans les tentatives antérieures de coopération européenne. »¹

S'il est vrai que dans un premier temps la Belgique s'était méfiée de la Haute Autorité à un point tel qu'elle avait plaidé pour la flanquer d'un Conseil des ministres, elle a, depuis, reporté ses faveurs sur l'exécutif communautaire – sur le Parlement européen aussi et cherché à réduire le poids du Conseil. Les petits États ont quelques avantages au système institutionnel que les traités ont mis sur pied et qui s'est développé et approfondi au fil des réformes d'envergure. L'organisation des Communautés, basée sur le triangle formé par la Commission – indépendante des États et titulaire du droit d'initiative législative, le Parlement européen – élu au suffrage direct et participant selon diverses modalités au pouvoir législatif, et le Conseil des ministres – à qui il appartient de décider, offre un poids aux petits États auquel ils ne peuvent prétendre dans d'autres enceintes internationales.

D'abord, ils se voient représentés dans chacune des institutions de manière telle que les grands ne puissent former de directoire et ainsi imposer leurs vues. Par exemple, dans l'organe de décision que représente le Conseil, la répartition des voix par État ne permet ni aux « grands », ni aux « petits » de s'allier pour prétendre à une quelconque forme d'hégémonie. Les trois pays Benelux ont d'ailleurs été rassurés sur ce point dès l'élaboration de la CEE, conscients qu'avec un tel système, ils jouissaient d'une « capacité d'influence, disproportionnée à leur taille »². Néanmoins, à la suite des derniers élargissements et

1. Christopher Tugendhat, cité dans Philippe de Schoutheete, *Une Europe pour tous*, Paris, Odile Jacob, 1997, p. 30.

2. Philippe de Schoutheete, *op. cit.*, p. 31.

surtout dans la perspective de ceux à venir, l'équilibre entre petits et grands États membres est menacé, surtout du point de vue des grands. Nous verrons plus loin que la Belgique lors de la négociation d'Amsterdam a lié cette question à sa revendication de plus de vote à la majorité.

Ensuite, aux côtés du triangle institutionnel de base, la Cour de justice des Communautés européennes, garante du droit, impose une application uniforme de la législation communautaire, ce qui permet d'éviter distorsions et rapports de force qui pourraient opposer grands et petits États.

Enfin, par l'action de certains de leurs hommes politiques au sein des institutions communautaires, les petits États jouissent d'une notoriété et d'un poids particuliers sur la scène internationale. Que l'on songe pour la Belgique, à Fernand Dehousse, Paul-Henri Spaak, Jean Rey, Léo Tindemans, Étienne Davignon ou encore Wilfried Martens... qui ont tous à leur manière pesé, pèsent encore pour certains, sur le cours de la construction européenne.

L'Europe : un consensus dans la classe politique

Comme nous l'avons déjà signalé, la ligne européenne définie par Spaak n'a guère été infléchie depuis. Il est intéressant de souligner que, quelles que soient les coalitions au pouvoir, jamais le caractère fédéraliste de la construction européenne n'a été remis en cause. Que la Belgique soit le plus souvent dirigée par des gouvernements de coalition est l'un des facteurs qui pourrait expliquer le caractère consensuel de la dimension européenne de la politique gouvernementale. Dans un pays caractérisé par une certaine fragilité des majorités gouvernementales, traversé par des conflits communautaires susceptibles de déborder les clivages majorité/opposition, le gouvernement évite tant que possible de multiplier les pommes de discorde. Comme c'est aussi le cas en Italie, un gouvernement, souvent vulnérable, ne s'implique pas en Belgique dans l'élaboration d'une politique européenne à forte revendication nationale, comme pourrait le faire un Président et

un gouvernement forts en France par exemple : soit que ce type de politique soit un enjeu «superflu », soit qu'il risquerait alors de faire éclater le délicat équilibre¹. Rome et Bruxelles partagent une vision européenne très fédéraliste, définie depuis le temps des pères fondateurs, qui n'est ni remise en question, ni sujette à d'âpres débats : les objectifs qu'elle véhicule s'accordant le plus souvent en des temps futurs. Cela ne signifie pas pour autant que la Belgique ne participe pas de manière significative à l'édification de l'Union ; au contraire, elle est l'un des États membres, qui dans les grands moments européens que sont la réforme des traités, présente des textes détaillés assez ambitieux.

S'il est une illustration qui affirme le caractère consensuel de la question européenne dans la classe gouvernementale belge, c'est bien le résultat des votes de ratification des principaux traités européens par les chambres.

Résultat des ratifications des principaux traités européens

Traités	Chambre des représentants	Sénat
CECA	165 voix pour, 13 contre, 13 abstentions	102 voix pour, 4 contre, 58 abstentions
CED	148 voix pour, 49 contre, 3 abstentions	125 voix pour, 49 contre, 3 abstentions
CEE/EURATOM	179 voix pour, 4 contre, 2 abstentions	134 voix pour, 2 contre, 2 abstentions
Acte Unique	180 voix pour, 0 contre, 0 abstention	148 voix pour, 0 contre, 0 abstention
Traité de Maastricht	146 voix pour, 33 contre, 3 abstentions	115 voix pour, 26 contre, 1 abstention
Traité d'Amsterdam	105 voix pour, 23 contre	49 voix pour, 13 contre

Sans tenir compte de la ratification du traité CED qui a recueilli 74% des suffrages, il est éclairant de souligner que la Chambre des représentants a toujours adopté à une majorité d'au moins 80% de ses membres ces grands traités européens. Le Sénat, en plus de partager une « certaine réserve » pour la CED (70%), s'est néanmoins démarqué de la Chambre lorsqu'il a examiné le traité

¹. Helen Wallace, *op. cit.*, p. 9.

CECA : seuls 62% de ses membres l'ont approuvé. Ce résultat s'explique par l'abstention massive des socialistes qui entendaient marquer par leur geste leur regret que le gouvernement n'ait pas tenu compte d'un amendement d'un des leurs. Bien que le gouvernement n'ait donné d'autres gages que de vagues promesses, cinq mois plus tard, à la Chambre, le « groupe parlementaire socialiste ne peut se rassembler sur une position d'abstention. La présence de Paul-Henri Spaak et son désir de voter le traité expliquent dans une large mesure la différence d'attitude entre le Sénat et la Chambre »¹. Hormis ces exceptions, les deux chambres législatives ont chaque fois accepté de poursuivre largement les avancées européennes.

Cette attitude traduit le consensus européen qui rassemble la plupart des grandes familles politiques belges : tant du côté flamand que francophone, les partis gouvernementaux – les libéraux, les socialistes et les sociaux chrétiens – partagent une idée européenne prônant toujours davantage d'intégration.

Il n'y a pas en Belgique, contrairement à de nombreux États, de « clivage européen » dans la classe politique. Le consensus s'étend aux partis de l'opposition. Le traité de Maastricht, qui transformait la Communauté économique en Union politique, a été entériné non seulement par les élus des partis de la coalition gouvernementale mais aussi par les libéraux tant francophones que flamands. Les autres partis démocratiques de l'opposition – les écologistes flamands et francophones et la Volksunie – ont voté contre le traité sans toutefois que cette position trahisse un refus d'Europe². L'opposition des verts est davantage le fait de critiques pointant le trop d'Europe économique et le pas assez d'Europe politique : dénonçant le « tout-va à la croissance

1. Pascal Delwit, *Les partis socialistes et l'intégration européenne, France, Grande-Bretagne, Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 203.

2. La Volksunie, le parti nationaliste flamand, est favorable à l'idée d'Union politique mais milite pour une Europe « construite sous forme de fédération de régions et de peuple (...) et rejoint les thèses de ceux qui s'opposent à l'Europe des États ».

Serge Govaerts, « La Volksunie », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (ed.), *Les partis politiques en Belgique*, 2^e édition, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 194.

économique »¹, ils prônent néanmoins une approche fédéraliste de la construction européenne mais dans un canevas qui renforcerait la démocratie des institutions européennes, impliquerait davantage les citoyens... bref « ils réclament un rééquilibrage des dimensions économique, sociale et écologiques des politiques européennes »². Seul le parti d'extrême droite flamand, le Vlaams Blok, qui est représenté dans les deux assemblées, ne joue pas la carte européenne intégrationniste et pratique une opposition systématique à toute idée qui dépasse son carcan idéologique centré sur les concepts d'État mono-ethnique et d'Europe des peuples. Son « approche européenne » rêve de retracer, au sein de l'Union,³ des frontières qui correspondraient aux frontières ethniques...³.

La ratification du traité d'Amsterdam s'est elle aussi déroulée sans heurts, et sans grands débats publics il est vrai. Après la fermeture de l'entreprise Renault Vilvoorde notamment, après les difficiles ratifications française et danoise de Maastricht, certains auraient pu croire que le débat européen allait s'ancrer dans l'espace public. En Belgique, en tout cas, il est resté confiné aux cénacles spécialisés : la ratification du traité – acquise largement tant à la Chambre qu'au Sénat et avec les mêmes groupes que pour Maastricht – n'a que très peu été évoquée dans la presse⁴. Il est plus qu'anecdotique de souligner que lorsque l'idée de créer un pool charbon-acier destiné à construire l'Europe de la paix avait surgi dans les capitales européennes le 9 mai 1950, la presse belge n'y porta qu'une discrète attention, obnubilée qu'elle était par les derniers soubresauts de l'affaire royale et par l'élection d'un nouveau

1. Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, « L'installation durable d'un jeune parti : Ecolo », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (ed.), *op. cit.*, p. 165.

2. Benoît Rihoux, « Agalev 1970-1997 : entre marginalité et pouvoir », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, *op. cit.*, p. 147.

3. Marc Spruyt, « Le Vlaams blok », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, *op. cit.*, p. 213.

4. A notre connaissance, seul un article de fond a été publié dans la presse francophone sous la forme d'un entretien approfondi avec un sénateur Ecolo. *Le Matin*, 4 juin 1998.

gouvernement le 4 juin¹. Et lorsqu'il s'est agi de ratifier le traité sur l'Union européenne qui s'était vu opposer un non danois et qui, en France, était même distribué sur les plages tant il « empiétait sur la souveraineté nationale », la Belgique était dirigée par un gouvernement en affaires courantes. Ratifier des traités qui ont une telle incidence sur l'organisation et sur la vie d'un pays sans débats publics ne peut survenir que dans un État où les objectifs de la construction européenne sont largement partagés ou bien où l'idée européenne, et la chose publique en général, laisse indifférent.

En Belgique, il semblerait que la construction européenne soit une idée tellement acceptée qu'elle n'est que rarement sujette à débats². Même si l'on pouvait avancer jusqu'il y a peu que pour beaucoup de Belges l'appartenance à l'Union était une bonne chose, que leur pourcentage était même supérieur à la moyenne communautaire³, il faut néanmoins relever que dans les derniers sondages qui couvrent l'année 1996, la part des Belges interrogés sur le caractère positif de l'adhésion à l'Union a non seulement chuté (42%) mais aussi est devenue inférieure à la moyenne communautaire⁴. À épinglez aussi le peu d'intérêt, par rapport à celui marqué dans les autres États membres, que le Belge porte aux questions européennes⁵ : aux dires de ces sondages d'opinion, ce serait même quelque 50% des sondés qui ne s'y intéresseraient pas beaucoup ou pas du tout⁶.

1. Jules Gérard-Libois, Rosine Lewin, *La Belgique entre dans la guerre froide et l'Europe 1947-1953*, Bruxelles, Pol-His, 1992, p. 153.

2. Tanguy de Wilde d'Estmael, Christian Franck, *op. cit.*, p. 58.

3. 69% des Belges interrogés dans le cadre des enquêtes Eurobaromètre 37,38/1992 et 41/1994, considéraient que l'appartenance de la Belgique à l'Union était « une bonne chose ». Cité dans Tanguy de Wilde d'Estmael, Christian Franck, *op. cit.*, p. 57.

4. *Eurobaromètre, L'opinion publique dans l'union européenne*, Commission européenne, n° 45, Printemps 1996, p. 2.

5. *Eurobaromètre, Trends 1974-1992*, Commission européenne, Avril 1993, p. 159. À noter que cette tendance se marque de la même manière dans l'intérêt que portent les personnes interrogées à la politique nationale.

6. Si la ratification des traités de Maastricht et d'Amsterdam est presque passée inaperçue, le débat européen a été porté sur les devants de l'actualité par les critères de l'union économique et monétaire qui ont conditionné de vastes programmes d'économie souvent mal acceptés par la

Les grandes permanences des revendications belges

Depuis les années quatre-vingt, la construction européenne s'est accélérée : de l'Acte unique au traité d'Amsterdam, l'on est passé d'une Europe souvent appréhendée en termes de marché à une Europe plus politique, dotée de compétences qui, de la politique étrangère à la sécurité intérieure en passant par la citoyenneté, semblent bien s'inscrire dans « une vocation fédérale ».

Lors des grands rendez-vous européens que sont les révisions des traités, la Belgique a chaque fois, le plus souvent au sein du Benelux, présenté un profil de négociations essentiellement axé sur des réformes de type fédéraliste. Sur le plan institutionnel, elle défend l'idée d'un Parlement européen doté d'un véritable pouvoir législatif, d'un Conseil basé sur une prise de décision majoritaire, d'une Commission qui soit un véritable exécutif, avec ses droits et obligations. Sur un plan plus politique, elle réclame toujours plus de compétences exclusives pour les Communautés européennes, en insistant particulièrement sur les politiques sociale et fiscale chères à l'État-providence qu'elle fût et est encore.

Signe de son rôle de gardienne de l'orthodoxie, lorsque, dans les dernières étapes de la négociation de l'Acte unique européen, la France suggéra de dénommer le nouveau traité « Acte d'Union européenne », la Belgique, avec ses partenaires Benelux, est montée au créneau pour dénoncer l'asymétrie qui existait entre un intitulé ambitieux et un traité qui bien que satisfaisant n'était qu'une étape dans le processus d'intégration. Pour le Benelux, « l'idée d'Union européenne reste liée à celle de la réalisation, le moment venu, du grand espoir fédéraliste : celui de voir le centre de gravité du pouvoir en Europe, tant sur le plan politique qu'économique, se déplacer des États nationaux vers l'« Union », ce qui implique non seulement l'extension de l'action commune au plus grand nombre de secteurs possibles,

population. Après les événements dramatiques que la Belgique a connus avec l'affaire Dutroux, ces critères de Maastricht sont d'ailleurs devenus l'emblème technocratique derrière lequel se réfugiait un Premier ministre mal à l'aise avec les aspirations à une nouvelle culture politique.

mais aussi un véritable transfert de pouvoir du niveau national au niveau européen »¹. La relance européenne entamée par l'Acte unique et son marché unique se concentrait encore sur une intégration à base économique, bien qu'elle formalisait, aux côtés des Communautés, la Coopération politique européenne (l'ancêtre de la PESC). Alors que la Conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire était mise sur les rails dès le Conseil européen de Madrid en juin 1989, l'idée de la compléter par un volet plus politique émergeait petit à petit : d'abord avancée par le chancelier allemand Kohl, relayée ensuite par le Parlement européen², elle a monopolisé les débats des cénacles européens. Ces derniers étaient partagés entre l'idée d'insérer au sein de la conférence sur l'Union économique et monétaire (UEM) un volet de réformes institutionnelles et celle de profiter du contexte pour élargir les compétences des Communautés et développer un projet politique. La Belgique a alors aidé à débroussailler le débat en proposant à ses partenaires un *Aide-mémoire*³ qui développait quelques lignes de force intégrationnistes : ce document proposait que la Communauté devienne un pôle d'ancrage politique et économique dans une Europe bouleversée, que l'on s'attelle à réduire le déficit démocratique, qu'allait encore mettre en lumière l'UEM, en développant le principe de subsidiarité et en transférant de nouvelles compétences à la Communauté, que cette dernière soit dotée d'une capacité d'action extérieure efficace et cohérente, que l'on généralise le vote à la majorité qualifiée, que la codécision du Parlement européen soit plus souvent requise, que l'on inscrive de nouveaux droits du citoyen... Le grand mérite de ce texte, outre qu'il aborde un nombre de thèmes qui seront débattus par la CIG consacrée à l'union politique, est d'avoir permis de « mieux structurer des idées »⁴.

1. Jean De Ruyt, *L'Acte unique européen*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2^e édition, 1989, pp. 98-99.

2. Journal officiel des Communautés européennes, n° C323, 27 décembre 1989, pp. 111-112.

3. *Europe Documents*, n° 1608, 29 mars 1990.

4. Jim Cloos, Gaston Reinesch, Daniel Vignes, *Le Traité de Maastricht, Genèse, analyses, commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 51-52.

À nouveau, durant la négociation du traité de Maastricht la Belgique et/ou¹ le Benelux ont déposé des propositions qui globalement étaient proches de celles avancées par la Commission ou le Parlement européen : en termes institutionnels, elle s'est montrée très réticente à la structure en pilier, au rôle sans cesse croissant du Conseil européen, très favorable au contraire à la simplification des processus décisionnels (majorité qualifiée, davantage de pouvoir au Parlement et à la Commission,...). En termes de nouvelles politiques à développer au sein des Communautés ou de l'Union, elle a chaque fois soutenu les propositions qui tendaient à augmenter la puissance communautaire et s'est particulièrement illustrée dans la défense du principe de subsidiarité qui, à ses yeux, contribuerait à résoudre le déficit démocratique. L'Union européenne a été construite à partir de trois piliers : la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la sécurité intérieure ont été ajoutées aux côtés du pilier Communautés. Ces deux nouveaux piliers fonctionnent davantage sur un mode diplomatique classique et s'inscrivent en porte à faux de l'orthodoxie fédérale. La Belgique a contesté cette structure en pilier qui menaçait la cohérence des Communautés. À défaut de l'avoir empêchée, elle peut néanmoins revendiquer la paternité des articles « passerelles » qui permettent une lecture non figée de la structure en pilier et qui maintiennent, de jure et comme idéal, l'unité du cadre institutionnel².

La négociation du traité d'Amsterdam, qui devait à la fois parachever les réformes mises sur rail à Maastricht et préparer l'élargissement, a vu à nouveau la Belgique défendre une

Il faut néanmoins rappeler que la paternité de la CIG Union politique revient à la déclaration franco-allemande en avril 1990.

1. Le Benelux a l'habitude de se présenter en front uni dans les négociations européennes et de déposer des mémoranda communs. Néanmoins, sur certaines questions précises, les trois États partagent des points de vue particuliers, que l'on songe par exemple à la fiscalité que seule la Belgique aimerait voir abordée à la majorité qualifiée. Dans le cadre des deux dernières révisions (Maastricht et Amsterdam), le Luxembourg et les Pays-Bas ayant occupé la présidence, pendant leur mandat, ils ont dû se mettre en réserve.

2. Jim Cloos, Gaston Reinesch, Daniel Vignes, *op. cit.*, p. 502.

position classique : plus d'intégration, moins de déficit démocratique et des institutions réformées pour réussir l'élargissement¹. L'appréciation portée par le ministre des Affaires étrangères du traité d'Amsterdam traduit en termes diplomatiques « une satisfaction modérée »². Si les pouvoirs du Parlement européen et de la Cour ont été renforcés ainsi que le volet social du traité, il n'en demeure pas moins que la revendication belge qui porte sur la poursuite de la croissance de l'« Europe fédéraliste »³ n'a pas été rencontrée. Surtout en matière de réformes institutionnelles nécessaires à l'aune de l'élargissement. Ce dernier pourrait compliquer la prise de décision si les règles actuelles ne sont pas modifiées et pourrait fausser la représentation des grands – l'Union de demain sera composée d'un nombre important de petits États. Cette question a d'ailleurs indirectement fait l'objet à Amsterdam d'une prise d'armes entre les différents partenaires, allant jusqu'à faire éclater la solidarité Benelux. La réforme du traité de Maastricht s'est inscrite notamment dans la perspective du prochain élargissement. Elle devait dès lors consacrer une partie de ses travaux à différents aménagements institutionnels qui devraient permettre à l'Union des vingt et plus de se développer sans souffrir d'un système institutionnel et décisionnel pensé pour fonctionner à six. Les chantiers que la CIG a ouverts concernaient entre autres la pondération des voix au Conseil, le nombre de commissaire par État, le recours plus large au vote à la majorité qualifiée, etc. Ces questions ont soulevé des débats qui touchent à la conception même de l'Union, à vocation fédérale pour les uns, confédérale pour les autres. La Belgique tout au long de la CIG, a présenté, avec ses partenaires Benelux ou en solo, sa conception de la réforme de l'Union : comme de coutume, elle focalisait ses propositions sur plus d'intégration, sur la généralisation du vote à la majorité au Conseil, sur l'insertion dans les compétences communautaires des piliers

1. *Mémoire sur la Conférence intergouvernementale de 1996 adopté sur base d'un projet rédigé par le Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes*, 21 mars 1996

2. Erik Derycke, « À quoi bon, ce traité d'Amsterdam signé aujourd'hui », *Le Soir*, 2 octobre 1997.

3. *Ibid.*

intergouvernementaux, sur le renforcement de la Commission et du Parlement européen...bref, sur les attributs des éléments les plus fédéralistes de l'Union. Lorsque les chefs d'État et de gouvernement se sont réunis à Amsterdam pour conclure les travaux de révision, il restait sur la table des négociations les questions les plus épineuses, comme la pondération des voix au Conseil, la composition de la Commission et le recours au vote à la majorité par exemple. Que les élargissements successifs aient renforcé le nombre de petits États est un fait de l'histoire et du hasard. Que les grands États s'en inquiètent relève d'une certaine légitimité. Que la Belgique s'indigne du manque de volonté de ses partenaires de généraliser le recours au vote à la majorité qualifiée reste dans la ligne européenne de Bruxelles. Par contre, qu'elle bloque le dossier des réformes institutionnelles à Amsterdam a pu surprendre. La Belgique s'est littéralement cabrée face à la volonté de certains États de refuser la majorité qualifiée, seul gage d'efficacité pour elle de poursuivre l'approfondissement dans l'optique de l'élargissement. Et lorsque la présidence néerlandaise a proposé les réformes de la pondération des voix au Conseil – une réforme favorable aux Pays-Bas mais défavorable à la Belgique !¹ – et de la composition de la Commission, la Belgique les a liées à sa revendication : devant le veto opposé à la majorité qualifiée, la Belgique a refusé de renoncer à son commissaire et de réduire son poids en termes de pondération au Conseil². Un pan des réformes institutionnelles a été bloqué à Amsterdam, néanmoins, un protocole annexé au traité prévoit qu'une nouvelle négociation sur la pondération des voix au Conseil et la composition de la Commission devra aboutir avant l'entrée en

1. La Belgique s'est sentie quelque peu trahie par les Néerlandais qui, la veille du Sommet, n'avaient rien révélé de leur proposition à la réunion Benelux. Les Pays-Bas, qui dans le système actuel détiennent comme la Belgique 5 voix au Conseil, ont avancé une nouvelle clé de répartition selon laquelle ils détiendraient 15 voix et la Belgique 10. « Jean-Luc Dehaene n'a pas apprécié ».

André Riche, « Le Benelux va-t-il mourir pour Amsterdam ? », *Le Soir*, 2 octobre 1997, p. 8.

2. Erik Derycke, « À quoi bon, ce traité d'Amsterdam signé aujourd'hui », *Le Soir*, 2 octobre 1997.

vigueur du premier élargissement¹. Et la Belgique, très vite suivie par l'Italie et la France, précisera encore, dans une déclaration annexée au traité, la position qu'elle avait défendue durant toute la CIG, en « établissant un lien clair entre cette négociation prévue et la nécessité de la poursuite de l'approfondissement par le biais de plus de prise de décision à la majorité »².

Unité des traités, supranationalité, majorités qualifiée, étendue des pouvoirs du Parlement européen...autant de leitmotivs qui font de la Belgique l'inébranlable défenseur de l'orthodoxie fédérale dans les processus constitutifs que sont les révisions des traités.

Maintenant, la pratique quotidienne de la politique européenne de la Belgique contraste cette image de fer de lance. Elle révèle la difficile adaptation de l'appareil politico-administratif à la réalité institutionnelle de l'Union européenne.

2. L'EUROPE ET LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE LA BELGIQUE

Système juridictionnel et construction européenne

Les traits les plus originaux des Communautés européennes sont sans aucun doute représentés par la primauté du droit communautaire sur le droit interne de ses États membres et par l'applicabilité directe de la législation européenne dans l'ordre juridique national.

Le système juridictionnel belge, à la différence des juridictions italiennes et allemandes notamment, n'a point opposé de résistance à reconnaître la prééminence sur le droit interne du droit communautaire européen. Dès 1971, dans l'arrêt *Le Ski*, la Cour de cassation, la plus haute juridiction du pays, se

1. *Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne*, Article 1.

2. Erik Derycke, *op. cit.*

prononçait « en termes non équivoques (...) en faveur de la primauté, tant du droit international conventionnel que du droit communautaire »¹.

Cette affirmation de principe n'a pas été depuis lors contestée. Au contraire, elle a même amené certaines juridictions nationales à épingle la responsabilité de l'État belge lorsqu'étaient évoqués devant elles des conflits entre normes nationales et dispositions communautaires. Qu'il s'agisse de manquements imputables à l'administration, au pouvoir judiciaire ou bien encore à la loi, la jurisprudence des cours et tribunaux belges, à différentes reprises, a mis en cause la responsabilité de l'État et obligé celui-ci à réparer les préjudices subis et/ou à mettre fin à la contradiction entre norme nationale et norme communautaire². Dans le même ordre d'idée, les juridictions belges ne montrent aucune réticence à reconnaître l'autorité des arrêts de la Cour de justice, et ce tant sur plan des réponses apportées à des questions préjudicielles que sur celui des arrêts en manquement³. Considérée comme étant à la pointe de la dynamique européenne qui a vu les juges européens pallier aux lacunes des législateurs européens ou nationaux en matière sociale, la Belgique apparaît comme l'État membre dans lequel les juges « sont certainement parmi les mieux formés et informés »⁴.

Si aucune réticence n'a entouré la reconnaissance et l'acceptation de la primauté du droit communautaire sur le droit interne au sein des autorités juridictionnelles belges, la constitutionnalité des traités et la mise en œuvre de la législation communautaire posent davantage de questions.

1. Jean-Victor Louis, *L'ordre juridique communautaire*, 6^e édition, Luxembourg, OPOCE, 1993, p. 182.

2. Sur la responsabilité de l'État belge voir Marianne Dony, « Le droit belge », in Georges Vandensanden, Marianne Dony (ed.), *La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 149-181.

3. *Ibid.*, p. 178.

4. D. Rossini, « L'apport des travailleurs migrants à l'évolution du droit social européen. Le cas des Italiens de Belgique », in Paul Magnette (ed.), *De l'étranger au citoyen*, Paris-Bruxelles, De Boeck Université, 1997, p. 55.

Une Constitution en retard

La procédure d'adoption des traités internationaux est définie par la Constitution en son article 167 paragraphe 2 : le Roi conclut les traités et ceux-ci n'ont d'effet qu'après avoir recueilli l'assentiment des chambres.

Si le gouvernement jouit du droit de libre initiative en matière de conclusion de traités internationaux, l'assentiment obligatoire des chambres – le plus souvent *a posteriori* sous forme d'une loi – octroie au législateur « l'occasion de contrôler systématiquement l'action du Gouvernement dans le domaine international »¹.

En Belgique, comme dans les deux autres pays Benelux d'ailleurs, les juridictions n'ont pas de compétence pour contrôler la constitutionnalité des traités internationaux². En France non plus mais, néanmoins, depuis 1958, lorsque a été créé le Conseil constitutionnel, il existe une forme de « contrôle préventif ». Cette instance peut être saisie par le président de la République, le Premier ministre ou par le président de l'assemblée « en vue d'examiner notamment si un engagement comporte une clause contraire à la Constitution »³. Si l'examen du traité révèle une entorse aux principes constitutionnels, la procédure de ratification ne peut être entamée qu'après révision de la Constitution⁴.

En 1951, lorsque la Belgique débattait de la ratification de la CECA, plusieurs personnalités sont montées au créneau pour réclamer une révision de la Constitution – celle-ci stipulait que « tous les pouvoirs émanent de la nation » – car ce traité entraînait une délégation de souveraineté. Il leur a été répondu d'une part que tout traité signifiait une perte de souveraineté et

1. Francis Delpérée, « Belgique », in Joël Rideau (ed.), *Les États membres de l'Union européenne, adaptations, mutations, résistances*, Paris, LGJD, Paris, 1997, p. 70.

2. Jean-Victor Louis, *op. cit.*, p. 168.

3. *Ibid.*, p. 175.

4. Par exemple, pour le traité de Maastricht, la France, suite à l'avis du Conseil constitutionnel, a dû procéder à une révision constitutionnelle avant que ne soit abordée la ratification du traité.

d'autre part que la Belgique envoyant un représentant à la Haute Autorité « n'abandonnait pas ses prérogatives »¹. Le traité CECA ainsi que les traités de Rome ont été signés, ratifiés et ont fait l'objet d'une loi d'assentiment sans que la Constitution soit révisée².

Le traité de Maastricht a, lui aussi, suscité des débats quant à sa conformité avec la Constitution. L'insertion dans le traité de la citoyenneté européenne avec les droits politiques qui lui sont attachés – droit de vote et d'éligibilité aux élections communales et européennes – heurtait de plein fouet la Constitution belge qui réserve le droit de vote aux seuls nationaux. Le Conseil d'État dont la section de législation exerce un contrôle préventif de la constitutionnalité des lois d'assentiment³, a rendu un avis le 6 mai 1992 qui ne laisse planer aucun doute sur la non-conformité du traité de Maastricht avec la Constitution : « Il ne convient pas d'approuver le traité sur l'Union européenne avant d'avoir procédé à la révision de l'article 8, alinéa 2 de la Constitution ».

Le gouvernement belge n'a pas fait grand cas de cet avis qui à la différence du système français n'est pas contraignant. Il a décidé de s'atteler à la révision de la Constitution lors de la mise en œuvre de ces dispositions... et le traité de Maastricht a lui aussi été signé, ratifié et fait l'objet d'une loi d'assentiment sans que la Constitution ne soit modifiée au préalable⁴.

1. Vincent Dujardin, Michel Dumoulin, *op. cit.*, p. 190.

2. La Belgique aura attendu jusqu'en 1970 pour insérer dans sa Constitution un article 25 bis selon lequel « l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public ». Néanmoins, la révision constitutionnelle n'ayant pu aboutir complètement suite à la dissolution des chambres, aucune majorité spéciale n'a été réunie pour la mise en œuvre de ce nouvel article. Voir Jean-Victor Louis, *op. cit.*, p. 168.

3. Francis Delpérée, *op. cit.*, p. 74.

4. Procéder à la révision constitutionnelle est une entreprise très lourde en Belgique. Dans un premier temps, les chambres législatives énumèrent les matières qui pourraient être soumises à des changements. Ensuite, ces dernières sont dissoutes et des élections sont organisées. Enfin, la Constitution peut être amendée mais à la forte majorité des deux tiers dans les deux chambres. Lors du dernier scrutin législatif qui suivait la signature de Maastricht, les chambres avaient été dissoutes pour être réélues en

L'adoption du traité CECA n'avait soulevé que quelques avertissements sur sa conformité avec la Constitution : le contexte de l'époque était surtout empreint d'une volonté d'aller de l'avant qui pouvait aisément dépasser ces questions. La volonté de passer outre une révision de la Constitution avant de ratifier Maastricht révèle par contre un important malaise politique belge et correspond davantage à une fuite en avant qu'à un européanisme forcené.

Les chambres issues du dernier scrutin, considérées comme constituantes, pouvaient réviser l'article 8 de la Constitution. La majorité des deux tiers nécessaires à cette réforme a été difficile à trouver. L'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux citoyens européens – symbole s'il en est de la solidarité européenne chère à la Belgique – risquait d'attiser une fois encore les tensions communautaires intra-belges. Certains, dans le monde politique flamand, redoutaient – et craignent encore aujourd'hui – que cette disposition fragilise la représentation flamande à Bruxelles et gonfle celle des francophones dans les communes à facilités sises aux alentours de Bruxelles mais en région flamande. Leur « argument » se fonde sur la présomption selon laquelle le grand nombre de fonctionnaires et de diplomates de l'Union installés dans et autour de la capitale ne connaissent pas le néerlandais : ils voteraient dès lors pour des listes francophones et risqueraient de gonfler artificiellement les rangs francophones à Bruxelles et dans les alentours.

Qui, dans un tel contexte, allait oser prendre le risque de susciter une crise communautaire ? D'autant que ces questions linguistiques étaient « relayées, au moins pour une part, au niveau des autorités fédérales (...), parfois habillées d'argumentations juridiques – à vrai dire, boiteuses – qui masquent mal le caractère éminemment politique, pour ne pas dire explosif, du dossier »¹.

Il va sans dire que cette « argumentation » avancée par certains milieux flamands et la réticence politique à réviser la

constituantes et la révision de l'article qui n'octroyait le droit de vote qu'aux seuls nationaux était notamment au menu des réformes.

¹. Francis Delpérée, « De la commune à l'Europe. L'émergence d'une citoyenneté multiple », in Paul Magonette (ed.), *op. cit.*, p.141

Constitution ne pourraient contraindre la Belgique à ne pas honorer ses engagements européens. Mais elles permettent de tergiverser, d'essayer d'assortir ces droits politiques de certaines conditions.

Cet épisode a connu de nombreux rebondissements. En décembre 1994, après l'adoption par le Conseil de la directive fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales¹, la Belgique a obtenu au sommet d'Essen par la voix de son Premier ministre un système dérogatoire pour son application. Si, dans une commune, les citoyens européens non nationaux représentent plus de 20% des électeurs, seuls ceux qui résident dans la commune depuis au moins six ans pourront exercer leur droit. Lors des interpellations parlementaires qui ont suivi le sommet d'Essen², le Premier ministre, Jean-Luc Dehaene, s'est défendu bec et ongles pour rejeter les critiques qui le blâmaient d'avoir préféré des arguments linguistico-communautaires à la valeur symbolique et intégrationniste de la citoyenneté européenne : cette dérogation, basée à ses yeux essentiellement sur la durée de résidence, empêche simplement de brader le droit de vote en l'octroyant à des citoyens occasionnels.

Quatre ans plus tard, le 9 juillet 1998, la Cour de justice européenne a condamné la Belgique aux dépens car elle n'avait toujours pas transposé la directive dans son droit interne. Malgré la dérogation obtenue, qui se révèle en fait non pertinente dans les communes à fortes tensions linguistiques³, le gouvernement n'a pas réussi à transcrire la directive européenne, ni sous forme

1. Journal officiel des Communautés européennes, L368, 3^e décembre 1994, p. 38.

2. Chambre des Représentants, Séance plénière, SO 1994-1995, *Compte rendu analytique*, mardi 20 décembre 1994, pp. 302-310.

3. Aucune des communes de la périphérie bruxelloise n'a son corps électoral composé d'au moins 20% de citoyens européens non nationaux. Selon des chiffres avancés par le ministère de l'Intérieur en 1996, seules 14 communes seraient concernées par la dérogation. Parmi celles-ci, l'on peut épingleur Ixelles, une commune bruxelloise. Mais il semblerait qu'aucune de ces communes ne désire appliquer le système dérogatoire.

Le Soir, 10 Juillet 1998, p. 3.

d'une simple loi¹, ni par la voie d'une réforme constitutionnelle. Dans sa défense devant la Cour, la Belgique a expliqué son « retard » en arguant de la nécessité de réviser sa Constitution...argument connu depuis 1992. Condamnée aux dépens, la Belgique s'expose, si le gouvernement persiste dans son attentisme à une nouvelle condamnation mais cette fois assortie d'une astreinte financière – 7,5 millions de FB par jour – courant jusqu'au moment où l'État remplira enfin ses obligations. Suite à cette « condamnation déshonorante »², le gouvernement belge a pris le taureau par les cornes et a trouvé un compromis avec la Fédération PRL-FDF, les verts francophones et flamands s'abstenant. L'article 8 de la Constitution a été modifié. Les ressortissants de l'Union européenne pourront voter aux élections communales de 2000 et la voie est ouverte pour le vote des ressortissants étrangers extra-communautaires aux élections communales de 2006.

La mise en œuvre de la législation communautaire

Au-delà des tensions communautaires qui traversent de manière récurrente la Belgique, les péripéties de la directive portant sur l'octroi du droit de vote illustrent le décalage entre la réalité politique nationale et les discours européenistes avancés par le « bon élève européen ».

Prompte à défendre, lors de chaque grande réforme des traités européens, des thèses très intégrationnistes, la Belgique peine quelque peu dans la mise en œuvre de la législation communautaire. En 1996, la Commission européenne dans son rôle de contrôle de l'application communautaire a saisi la Cour de justice pour 93 dossiers : 20 concernaient la Belgique qui

1. S'il n'existe pas de contrôle constitutionnel des traités au sens strict dans le système juridictionnel belge, le contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité d'une loi est assuré par la Cour d'arbitrage. Lorsque celle-ci repère des entorses à la Constitution dans une loi, elle peut annuler cette dernière. Dans le cas qui nous intéresse, il ne faut pas être fin limier pour affirmer qu'octroyer le droit de vote à des non-nationaux violerait la Constitution.

2. *Le Soir*, 10 juillet 98.

détenait ainsi le record du nombre de saisines¹. La Belgique accuse un retard moyen de 22 mois dans la transposition des directives, figurant à l'avant dernière place du « classement » des États membres en la matière, juste devant l'Autriche – un tout jeune membre. De 1996 à 1997, elle est l'État membre qui compte le plus grand nombre de condamnations par la Cour².

Cette situation ne relève pas d'une espèce d'hypocrisie entre réalité et discours européen. Elle est plutôt le reflet des difficultés inhérentes à la complexité du système politique et administratif belge.

3. LA POLITIQUE EUROPEENNE DANS UN ÉTAT FEDERAL

Le droit de traiter et la cohérence de la politique extérieure de la Belgique

La fédéralisation de la Belgique en 1993 a évidemment réorganisé les compétences internationales de l'État³. Les gouvernements de toutes les entités fédérées (régions et communautés) partagent aujourd'hui avec le fédéral le droit de passer des traités⁴. Que ce soit dans les matières où elles ont une compétence exclusive, ou dans celles où elles partagent la compétence avec l'État fédéral, les régions et communautés

1. *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne, 1996*, Bruxelles-Luxembourg, Commission européenne, 1997, p. 447.

Pour l'année 1997, selon des chiffres provisoires, 19 recours en manquement ont été introduits contre la Belgique. Elle « talonne » ainsi l'Allemagne et l'Italie qui accusent 20 recours en manquement.

Cour de Justice des Communautés européennes, Rapport annuel 1997, Luxembourg, 1998, p. 168.

2. *Le Soir* citant un rapport trimestriel du Ministère des Affaires étrangères. *Le Soir*, 24 juillet 1998.

3. Sur cette partie, voir Emmanuelle Dardenne, Eric Remacle, « La Belgique », in *EU member state foreign ministries, Change and adaptation*, Commission européenne, à paraître.

4. Articles 167 à 169 de la Constitution, complétés par les lois spéciales des 5 mai 1993 et 16 juillet 1993, et la loi ordinaire du 5 mai 1993.

prolongent leurs prérogatives internes sur le plan international. Néanmoins, l'État fédéral conserve un rôle central à la fois dans la définition de la politique étrangère de la Belgique et dans le contrôle de sa mise en œuvre puisqu'il est l'unique dépositaire de la personnalité juridique internationale. Il est le gardien des obligations internationales et supranationales de la Belgique.

Cette réforme constitutionnelle a entraîné dans son sillage la création de nouvelles structures administratives destinées à garantir la coordination et la cohérence de la politique étrangère de la Belgique.

La clé de voûte du système repose sur la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE) qui réunit, sous présidence du ministre des Affaires étrangères, les ministres chargés des relations internationales des entités fédérées – ou d'autres ministres si l'ordre du jour les concerne. Organe de consultation et d'information, la CIPE adopte par consensus ses décisions, chaque représentant détenant ainsi un pouvoir de veto qui rappelle qu'il n'y a pas de hiérarchie entre les différentes entités, celles-ci ne jouissant pas de compétences concurrentes. Un service connu sous le nom de P.63 a été créé au cœur du ministère des Affaires étrangères à la fois pour assurer le secrétariat de la CIPE, qui ne se réunit que trois à quatre fois par an, et pour coordonner les travaux des différents niveaux de concertation entre entités fédérées et pouvoir central¹.

Que les entités fédérées partagent aujourd'hui des compétences européennes avec le fédéral implique d'une part qu'elles participent aux travaux des conférences intergouvernementales de réforme des traités, et d'autre part qu'elles ratifient les nouveaux traités si ceux-ci avancent des modifications dans les matières les concernant².

1. Différents groupes ont été créés suite à différents accords de coopération conclus entre entités fédérées et État fédéral. Les groupes concernés par les matières européennes sont : le groupe « traités mixtes », la « coordination Europe », le groupe « contributions obligatoires aux organisations internationales », les groupes de coopération en matière de commerce extérieur, d'investissement, d'environnement ou de coopération spécifique.

2. Le traité de Maastricht avait déjà dû quant à lui être ratifié par les assemblées des communautés ; les régions ne jouissant pas avant la dernière réforme constitutionnelle de cette compétence.

Cette nouvelle donne aurait pu influencer la marge de manœuvre de la Belgique dans les positions qu'elle a défendues lors de la dernière conférence intergouvernementale qui a débouché sur le traité d'Amsterdam. Mais, paradoxalement, il ressort des différents mémoranda déposés par la Belgique ou par le Benelux hormis quelques revendications dans des matières ayant trait à la culture, à l'emploi des langues, ou à la subsidiarité, une ligne de conduite proche de celle défendue durant la préparation de Maastricht. Est-ce à dire que les entités fédérées laissent au fédéral le soin de construire l'Europe ? La réponse doit être nuancée. D'abord, les régions sont en quelque sorte novices dans la préparation d'un tel exercice, surtout au regard de l'expertise du ministère des Affaires étrangères et de son administration. Certains acteurs du ministère des Affaires étrangères expliquent qu'après l'engouement des régions pour la « grande politique », celles-ci ont dû s'en remettre aux Affaires étrangères pour les questions ayant trait à l'Union. La réalité des négociations européennes faite de technicité et de rapports de force entre petits et grands États a joué en la faveur d'une mainmise du fédéral sur ces dossiers. Ensuite, et surtout, le système de coopération instauré à la fois entre les différents ministères fédéraux et entre fédéral et entités fédérées semble reposer sur une bonne circulation de l'information. L'acteur le plus secoué par l'évolution de la construction européenne et par la fédéralisation de la Belgique serait le ministère des Affaires étrangères dont le rôle se dirige davantage vers celui d'un simple coordonnateur que celui de concepteur de la politique européenne ; la clé de voûte du système d'élaboration de la politique européenne étant selon ce scénario la Représentation permanente. Il faut souligner que cette dernière étant située à un jet de pierres du gouvernement fédéral, il est habituel qu'elle participe aux réunions P.11¹ ou CIPE et qu'elle y présente des

1. L'unité compétente à la fois pour élaborer et coordonner les aspects européens des différentes politiques nationales, régionales et communautaire est le service « intégration européenne », appelé couramment le P.11, rattaché au ministère des Affaires étrangères. Le P.11 se réunit plusieurs fois par semaine et rassemble, selon son ordre du jour, différents fonctionnaires des Affaires étrangères et des autres ministères impliqués, des conseillers de cabinets, des diplomates et certains membres

textes que le fédéral ou les entités fédérées n'auraient plus qu'à entériner¹.

La représentation européenne des entités fédérées

En termes de représentation dans les « enceintes » européennes, la fédéralisation achevée de la Belgique ainsi que le nouvel article 146 du traité de Maastricht permettent aujourd'hui aux entités fédérées de participer dans certains cas au processus décisionnel du Conseil. Sur le plan national, la réforme de 1993 autorise les régions et communautés à envoyer des « délégués » ou « attachés » régionaux ou communautaires dans les rangs de la représentation permanente auprès de l'Union.

Le traité sur l'Union européenne a introduit, avec l'article 146, la possibilité pour les États membres d'envoyer au Conseil un ministre « habilité à engager la responsabilité de l'État ». Cette nouvelle opportunité offerte par le traité alliée à la fédéralisation de la Belgique permet aux ministres des régions ou des communautés de siéger pleinement au Conseil. Avant la réforme de 1993, les ministres régionaux ou communautaires ne pouvaient siéger seuls au Conseil, encore moins engager la responsabilité de l'État. Bien qu'ils aient, au vu de leurs compétences accrues lors de chaque réforme constitutionnelle, un mot à dire au sein de la délégation belge, il ne leur était

de la Représentation permanente auprès de l'Union européenne. Le P.11 représente le cœur de l'élaboration des positions belges au sein de l'UE et de préparation du Conseil Affaires générales. Cellule stratégique puisqu'elle permet en associant un grand nombre de représentants des entités concernées par une dimension européenne d'éviter l'incohérence et de prendre en compte les intérêts des différents acteurs. Grâce à sa fonction de coordination, le P.11 garantit aussi le rôle pivot des Affaires étrangères et l'unicité de la politique européenne du pays. En effet, la mission de coordination permet implicitement au ministère des Affaires étrangères de contrôler à la fois la conformité des travaux des autres acteurs aux orientations européennes officielles du gouvernement et l'adéquation des actes aux us et coutumes de la diplomatie internationale, du droit belge et européen.

1. Voir Emmanuelle Dardenne, Eric Remacle, *op. cit.*

reconnu aucun pouvoir décisionnel propre. Associés, ils ne pouvaient prendre part au vote¹.

La question de savoir qui représentera la Belgique au Conseil des ministres a été tranchée par l'Accord de coopération du 8 mars 1994 conclu entre l'État fédéral, les communautés et les régions. Les deux éléments principaux qui permettent d'organiser la représentation de la Belgique au Conseil sont représentés d'une part, par la nature des matières abordées au Conseil, et d'autre part, par l'identité du niveau de pouvoir belge qui détient ces matières dans ses compétences. Il a été établi quatre catégories de Conseil :

- Compétence fédérale exclusive : représentation fédérale exclusive (Affaires générales, Économie-Finance, Budget, Justice, Télécommunication, Consommateurs, Développement, Protection civile, Pêche).
- Compétence mixte avec prédominance de la compétence fédérale : représentation fédérale avec assesseur des entités fédérées² (Agriculture, marché intérieur, Santé, Environnement, Transports, Affaires sociales).
- Compétence mixte avec prédominance des compétences des entités fédérées : représentation fédérée avec assesseur fédéral (Industrie, Recherche).
- Compétence exclusive des entités fédérées : représentation fédérée (Culture, Éducation, Tourisme, Jeunesse, Logement et aménagement du territoire).

Véritable écheveau, l'organisation politique et administrative de la Belgique pourrait être à la source de la dichotomie qui sépare la teneur du discours européen et l'incurie de la mise en œuvre du droit communautaire en Belgique. La fédéralisation du pays a multiplié les organes de décision et les enceintes législatives. Sur le plan de la décision politique, il semble que l'on assiste à une centralisation de l'élaboration de la politique européenne. Le ministère des Affaires étrangères jouant le rôle

1. Tanguy de Wilde d'Estmael, Christian Franck, « Belgium », *op. cit.*, p. 52.

2. L'assesseur peut accompagner le ministre-siégeant, participer aux débats, prendre contact avec ses collègues si la position belge doit être actualisée,...mais ne participe pas au vote.

de coordination et de gardien d'une certaine continuité – aidé sur ce point par la Représentation permanente. Sur le plan de la mise en œuvre de la législation communautaire, il y a par contre un retard que la fédéralisation pourrait expliquer. Néanmoins, le nombre de saisines en manquement de la Belgique par la Cour de justice des Communautés depuis 1953 laisse plutôt penser à un retard chronique qu'à une difficile adaptation à la complexification de l'appareil de l'État¹.

4. CONCLUSIONS

Des images évoquées en introduction pour caractériser la Belgique et l'Europe, seule celle de « gardien de l'orthodoxie communautaire » ne semble pas être forcée. La fermeté avec laquelle la Belgique rappelle dans les processus de révision des traités les finalités fédéralistes de la construction européenne et s'oppose à toute tentative de dilution du projet fondateur, la teneur des textes qu'elle dépose sur la table des négociations confèrent à la politique européenne des différents gouvernements qui se sont succédé continuité et cohérence. La Belgique, le plus souvent avec ses partenaires Benelux, défend une approche supranationale de l'Union européenne qui repose sur l'extension des pouvoirs de la Commission et du Parlement européen et la diminution de l'influence du Conseil et du Conseil européen. Craignant une Europe confédérale régie par les règles de la diplomatie classique « et donc fondées sur le pouvoir économique et politique des États partenaires »², la Belgique

1. De 1953 à 1997, la Cour de Justice a été saisie à 203 reprises pour relever des manquements dans le chef de la Belgique. L'Italie, 343 fois, et les autres États membres moins de 100 fois.

Cour de Justice des Communautés européennes, Rapport annuel 1997, Luxembourg, 1998, p. 168.

2. « La Belgique et la Communauté européenne », *Documents*, n° 317, Ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, 1979, p. 13.

voit dans l'Union européenne le moyen non seulement de maximaliser ses intérêts et de faire entendre sa voix mais aussi d'éviter la puissance d'un directoire des grands États membres.

Si la Belgique peut se targuer de défendre sans discontinuer une ligne européenne fédéraliste définie par Paul-Henri Spaak déjà, elle ne peut par contre prétendre refléter fidèlement l'image par trop flatteuse de « bonne élève de l'Europe ». Les retards dans la mise en œuvre de la législation l'ont menée très souvent devant les juges européens. Les querelles communautaires propres à la vie politique belge paralysent le monde politique et peuvent reléguer l'intérêt européen derrière l'intérêt régional.

Mais paradoxalement, au-delà des péripéties du droit de vote des Européens, il est permis de se demander si la construction européenne ne contribue pas davantage à cimenter l'État belge plutôt qu'à favoriser un repli régionaliste en son sein. Depuis l'Acte unique européen qui a commencé à élargir les compétences des Communautés, de plus en plus de secteurs de la politique nationale ont des prolongements européens. La plupart des ministères, qu'ils soient fédéraux, régionaux ou communautaires, élaborent leur action dans un cadre de plus en plus défini à l'échelon européen et participent aussi à la prise de décision au sein du Conseil de l'Union. Loin d'autonomiser ces différentes entités, l'europeanisation participe plutôt à une recentralisation de la décision : par l'action de coordination du ministère des Affaires étrangères épaulé par la Représentation permanente qui doit veiller à la cohérence de la politique européenne de la Belgique, au respect de ses obligations européennes, par la nécessité de présenter une position unique au sein de l'Union, la construction européenne force les différentes enceintes à s'entendre. De plus, d'un point de vue plus pragmatique, la présence de certaines institutions européennes à Bruxelles plaide pour l'unité de la Belgique et a fait dire à un ancien Premier ministre qui bataillait pour le transfert du Parlement européen dans la capitale belge : « Je dois consolider Bruxelles en tant que siège des Institutions européennes car c'est grâce à cela que la capitale reste

acceptée par les deux communautés et que tient l'unité de mon pays »¹.

L'hypothèse de l'Europe comme contrefort de l'État belge est certainement forcée mais pourrait aussi être démentie : des mises en cause régionalistes des engagements européens pourraient, dans le cadre fédéral de la Belgique, briser le consensus de la classe politique sur la politique européenne. Sans vouloir abonder dans l'écriture de scénarios catastrophistes, l'hypothèse mérite d'être soulignée en ce qu'elle révèle la fragilité de l'équilibre de l'appareil d'État sur les questions internationales, européennes en particulier. Jusqu'à aujourd'hui, le fédéral, fort de son expérience, est resté le principal acteur de l'élaboration de la position européenne de la Belgique. Cette centralisation repose essentiellement sur la loyauté d'un certain milieu politico-administratif – diplomatie et haute administration – qui évolue dans un cadre national et dans la ligne européenne classique de la Belgique. Mais, par ailleurs, le « commun » de la classe politique bien qu'il partage le consensus européen, mais avec peut-être moins de conviction, pourrait céder à certaines sirènes régionalistes et s'inscrire en porte à faux des engagements européens de la Belgique. On a coutume de dire que la Belgique jouit au sein des Communautés d'une image de loyauté à l'égard de l'institution et que sa tâche en est facilitée de par l'absence de difficiles intérêts nationaux et par la coïncidence de ses objectifs nationaux avec ceux de l'Union². L'abstention permissive des Belges à l'égard de l'Europe, ou pour le dire autrement, le peu de débat public au sujet de l'Union, n'augure pas d'une instrumentalisation partisane, régionale ou communautaire des questions européennes. Il semble difficile de briser un consensus traditionnel – tant d'un point de vue des gouvernés que des gouvernants d'ailleurs – construit sur l'idée d'une Europe fédérale qui n'effarouche personne : le clivage pro/anti Europe n'existant pas en Belgique et le nationalisme belge encore moins. L'Europe heurte l'idée de la souveraineté de

1. Cité dans Elisabeth Guigou, *Pour les Européens*, Paris, Flammarion, 1994, p. 65.

2. Xavier Mabille, *Histoire politique de la Belgique*, 3^e édition, Bruxelles, CRISP, 1997, p. 273.

la nation, et pour la Belgique, « le principe de la souveraineté nationale, datant du XIX^e siècle, n'a été ni son (notre) point de départ, ni son (notre) objectif »¹.

1. « La Belgique et la Communauté européenne », *op. cit.*, p. 13.