



**UNIVERSITÉ DE LIÈGE**  
**FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCES POLITIQUES**  
**DÉPARTEMENT DE SCIENCES POLITIQUES**  
**ANNÉE ACADÉMIQUE 2012-2013**

**ENTRE EUROPÉANISATION ET FÉDÉRALISATION:  
LES DÉTERMINANTS POLITIQUES DE  
L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES  
DANS UNE PERSPECTIVE COMPARÉE**

Promoteur: Pr. Dr. Catherine FALLON, ULG  
Premier lecteur: Pr. Dr. Bernard JURION, ULG  
Second lecteur: Pr. Dr. Christian DE VISSCHER, UCL

Mémoire rédigé par Damien PIRON (s082274)  
en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences politiques,  
Orientation générale, à finalité spécialisée en administration publique

*« Si nous osons quelques fois nous élever plus haut,  
Que ce soit avec cette sage circonspection  
Qui sied si bien à une vue si faible que la nôtre »*

JEAN D'ALEMBERT

*Il n'est jamais simple d'exprimer sa gratitude à l'égard des personnes qui la méritent. Ainsi, les propos que j'exprime ici, aussi sincères soient-ils, sont souvent dérisoires par rapport à la dette intellectuelle que j'ai contractée vis-à-vis de tous ceux qui, à un moment ou à un autre, ont accepté de me consacrer une partie de leur temps pour me faire part de leurs observations quant à la thématique abordée dans mon mémoire. Tant de personnes ont accepté de me prêter main forte tout au long de cette aventure que les remercier en un espace aussi restreint tient de la gageure.*

*Mes premières pensées vont à mes superviseurs scientifiques. À Catherine Fallon, évidemment, qui m'a témoigné sa confiance il y a bientôt deux ans et qui a depuis lors suivi mon parcours académique de très près. Son intelligence vive et spontanée, son esprit de contradiction toujours constructif et ses nombreux encouragements ont indéniablement marqué cette contribution de leur empreinte. Je remercie aussi mes deux lecteurs, Bernard Jurion et Christian De Visscher. En plus de m'avoir prodigué d'utiles conseils lors de nos entretiens, le premier m'a en effet permis de réaliser un stage des plus enrichissants, qui restera un moment fort de mon parcours personnel. Quant au second, il a accepté ce rôle de lecteur dans des circonstances quelque peu chamboulées, ce qui ne l'a pas empêché de recadrer mon travail de façon décisive à plusieurs reprises. Je m'en voudrais cependant de ne pas mentionner mes autres professeurs de Liège et de Gand, qui m'ont permis en l'espace de cinq ans d'appréhender le monde d'une façon totalement différente. A Pierre Verjans pour ses réflexions tout aussi brillantes que déstructurées et à Ann Lawrence Durviaux pour avoir pris la peine de m'apprendre à écrire.*

*Ce travail doit en outre beaucoup à ceux qui furent durant deux mois mes collègues au Service d'Etudes. A Christian Valenduc premièrement, qui n'a pas hésité à éplucher son carnet d'adresses dans le but de m'aider à répondre à des questions qu'il a d'ailleurs largement contribué à baliser. A Eddy, dont la modestie et le dévouement n'ont d'égale que sa gentillesse. A Frédérique Denil, toujours prompte à la discussion malgré un emploi du temps surchargé. A Maurice Weber, qui a gentiment accepté de relire mes brouillons. A Luc Buffel, Luc Coosemans, Stefaan, Yves, Barbara, Stéphanie, Silke et tous les autres, pour leurs avis éclairés, leurs remarques, leurs attentions et encouragements.*

*Merci encore à toutes les personnes qui ont accepté de me recevoir et de répondre à mes questions malgré un agenda saturé. J'espère qu'ils<sup>1</sup> trouveront dans les pages qui suivent des développements fidèles à leurs récits et dignes des brillantes analyses dont ils m'ont gratifié. Je remercie donc Hugues Famerée, Henri Bogaert, Etienne de Callataÿ, Jan Verschooten, Gérard Deprez, Paul Van Rompuy, Christophe de Caebel, Réginald Savage, Gert de Smet, Jan Smets, Pierre Reynders, Philippe Maystadt, Melchior Wathelet senior, Olivier Henin, Philippe Moureaux, Robert Tollet, Philippe Suinen, Jean-Luc Dehaene, Jeremy Uhr, Melchior Wathelet junior, Philippe Busquin et Louis Tobback d'avoir joué le jeu de l'interview avec beaucoup d'implication et de sincérité.*

*Cette version a pu bénéficier des relectures attentives de Maxime Uhoda, Jérémy Dodeigne, Maurice Weber, Réginald Savage, Frédérique Denil et Jeremy Uhr. Leurs conseils avisés m'ont grandement aidé à épurer ce texte, tant sur le fond que sur la forme.*

*Je souhaiterais enfin témoigner ma gratitude à l'égard de mes parents, qui m'ont offert la chance d'étudier dans des conditions optimales et ont invariablement soutenu mes projets personnels, et de mes frères, qui ont toujours respecté mon travail, et ce même lorsqu'ils contestaient formellement l'utilité de lire tous ces livres « qui racontent tous la même chose, de toute façon » !*

*Il m'était impossible de clore cette longue liste sans un mot pour toi Audrey qui, depuis quatre ans déjà, m'accompagne au quotidien. Et même si ta remarquable maîtrise de la bureautique m'a une fois encore été d'une grande aide, ce n'est certainement pas ce qui te rend si indispensable. Réjouis-toi: ce mémoire dont tu as tellement entendu parler est terminé, on peut donc commencer à préparer les bagages pour Budapest!*

---

<sup>1</sup> La féminisation du personnel politique et de la haute fonction publique a malheureusement encore beaucoup de chemin à parcourir...

## Liste des sigles et abréviations

A.P.S.R.: American Political Science Review  
BCE: Banque centrale européenne  
BEF: franc(s) belge(s)  
BNB: Banque nationale de Belgique  
CCE: Conseil Central de l'économie  
CDH: centre démocrate humaniste  
CD&V: Christen-Democratisch en Vlaams  
C.H. CRISP: Courrier hebdomadaire du CRISP  
CIFB: Conférence interministérielle des Finances et du Budget  
CSC: Confédération des syndicats chrétiens  
CSF: Conseil Supérieur des Finances  
CVP: Christelijke Volkspartij  
DEM: Deutsche Mark  
EUR: euro(s)  
FGTB: Fédération générale du travail de Belgique  
FMI: Fonds monétaire international  
F.P.B.W.P.: Federal Planning Bureau Working Paper  
GOPE: Grandes orientations de politique économique  
ICN: Institut des comptes nationaux  
I.I.D.P.: Itinera Institute Discussion Paper  
IME: Institut Monétaire Européen  
J.E.P.P: Journal of European Public Policy  
JOUE: Journal officiel de l'Union européenne  
LDD: Lijst Dedecker  
LSF: Loi spéciale de financement  
MES: mécanisme européen de stabilité  
MR: mouvement réformateur  
MTO: Medium Term Objective (Objectif budgétaire à moyen terme)  
N-VA: Nieuw-Vlaamse Alliantie  
OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques  
OPEN-VLD: Open Vlaamse Liberalen en Democraten  
PDE: procédure de déficit excessif

PIB: Produit intérieur brut  
POB: parti ouvrier belge  
PP: parti populaire  
PRL: parti réformateur libéral  
PS: parti socialiste  
PSC: Pacte de stabilité et de croissance  
PSC: parti social-chrétien  
Rev. banc. et fin.: Revue bancaire et financière  
R.F.S.P.: Revue française de sciences politiques  
R.P.V.E.: Reflets et perspectives de la vie économique  
La Section: la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil Supérieur des Finances  
SME: Système monétaire européen  
SNF: Solde net de financement  
SP: Socialistische partij  
SP.a: Socialistische partij anders  
SPF: Service Public Fédéral  
TSCG: Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire  
UE: Union européenne  
UEM: Union économique et monétaire  
VB: Vlaams Blok devenu Vlaams Belang en 2004  
VEV: Vlaams Economisch Verbond  
VLD: Vlaamse Liberalen en Democraten  
VU: Volksunie

## Table des matières

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>PARTIE LIMINAIRE. PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES</b>	<b>2</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE. CLIVAGES, CONSOCIALISME ET FÉDÉRALISME: LES DÉTERMINANTS STRUCTURELS DE LA DÉCISION POLITIQUE EN BELGIQUE</b>	<b>3</b>
LA THEORIE DES CLIVAGES APPLIQUEE A LA BELGIQUE	3
SYSTEME DE PILIERS ET LOGIQUE CONSOCIATIVE	4
CONSOCIALISME ET GOUVERNANCE EN BELGIQUE	6
LA FEDERALISATION ET SES IMPACTS	8
LA CONJUGAISON COMPLEXE DES LOGIQUES CONSOCIATIVE ET FEDERALE	9
§1 <sup>ER</sup> . LES MOTIFS INSTITUTIONNELS	9
§2. LES MOTIFS DÉRIVÉS DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX	10
§3. LES MOTIFS SOCIOLOGIQUES	11
§4. LES MOTIFS ÉCONOMIQUES	12
CONCLUSION ET HYPOTHESE	12
<b>DEUXIÈME PARTIE. L'INTÉGRATION BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE: DES CRITÈRES DE MAASTRICHT AU PACTE BUDGÉTAIRE</b>	<b>13</b>
LE PROJET D'UNION ÉCONOMIQUE ET MONETAIRE ET LE TRAITE DE MAASTRICHT	13
LE PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE	13
LE PSC REFORME	15
LA CRISE FINANCIERE ET SES CONSEQUENCES	16
LA NOUVELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE EUROPEENNE	17
§1 <sup>ER</sup> . LE MES ET LE PACTE POUR L'EURO	17
§2. LA COORDINATION BUDGÉTAIRE: SIX-PACK, TWO-PACK ET TSCG	17
HEURS ET MALHEURS DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE EUROPEENNE	20
CONCLUSION	22
<b>TROISIÈME PARTIE. L'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE DE LA DÉCENNIE 1990</b>	<b>23</b>
LE CONTEXTE POLITIQUE, INSTITUTIONNEL ET ECONOMIQUE	23
§1 <sup>ER</sup> . LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 1991 ET LA FORMATION DES EXÉCUTIFS	23
§2. LE FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE ET LA SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT »	24
§3. LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE	26
LE PROCESSUS POLITIQUE DE L'ASSAINISSEMENT BUDGETAIRE	27
§1 <sup>ER</sup> . LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	27
Le programme d'urgence, la triple norme et le plan de convergence	27
Les premiers conclaves	29
Le projet de pacte social, la crise du SME et le Plan global	31
La route vers l'euro	32
§2. LA CONTRIBUTION DE L'ENTITÉ II	33
§3. ÉVALUATION DU RÔLE DE LA SECTION	34
CONCLUSION	35

<b>QUATRIÈME PARTIE. L'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE DES ANNÉES 2010</b>	<b>36</b>
<b>LE CONTEXTE POLITIQUE, INSTITUTIONNEL ET ECONOMIQUE</b>	<b>36</b>
§1 <sup>ER</sup> . <i>LES ÉLECTIONS DE JUIN 2010 ET LA FORMATION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL</i>	36
§2. <i>LES ÉVOLUTIONS DU FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE</i>	37
§3. <i>LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE</i>	39
<b>LE PROCESSUS POLITIQUE DE L'ASSAINISSEMENT BUDGETAIRE</b>	<b>40</b>
§1 <sup>ER</sup> . <i>LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL</i>	40
L'accord de gouvernement et le budget 2012	40
Le budget 2013 et la révision du programme de stabilité	42
§2. <i>LE RÔLE DE LA SECTION</i>	45
§3. <i>LA CONTRIBUTION DE L'ENTITÉ II</i>	46
<b>CONCLUSION</b>	<b>48</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>49</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>51</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>62</b>

## Introduction

Bien qu'elles soient quelque peu négligées par l'analyse contemporaine des politiques publiques, les finances publiques n'en constituent pas moins un objet d'étude digne de l'intérêt des politologues<sup>1</sup>. De nombreux arguments étayent cette affirmation et le rôle fondamental qu'elles ont joué dans la dynamique de formation des États parlementaires libéraux n'est pas le moindre<sup>2</sup>. À l'heure actuelle, le contrôle financier et budgétaire demeure d'ailleurs un « domaine essentiel de la démocratie »<sup>3</sup>. Une seconde raison réside dans leur caractère complexe. La compréhension des mécanismes régissant l'utilisation des deniers publics ainsi que des enjeux connexes nécessite un détour par les sphères de l'économie, du droit mais aussi de la sociologie ou encore de l'histoire<sup>4</sup>. Cette nature multirationnelle fait écho aux origines plurielles de la science politique, champ d'analyse pluridisciplinaire par excellence<sup>5</sup>. Depuis l'éclatement de la crise financière, les questions d'économie publique se sont enfin hissées au sommet de l'agenda politique tant national qu'international et sont souvent au cœur du débat public.

Par l'intermédiaire de la comparaison des politiques budgétaires des gouvernements Dehaene I<sup>er</sup> et Di Rupo, la présente contribution ambitionne de déceler les continuités et ruptures qui enregistrent la décision politique en Belgique. En jetant un regard sur les réalisations passées, elle vise plus spécifiquement à mettre en perspective les enjeux politiques de la consolidation budgétaire actuellement en cours. Quels en sont les acteurs centraux? Quelles relations entretiennent-ils? A quels écueils font-ils face? Quelles stratégies mettent-ils en place afin d'atteindre leur objectif?

Après une brève incise méthodologique, la première partie présente le modèle traditionnel de décision politique en Belgique ainsi que ses récentes évolutions. La deuxième partie résume pour sa part l'intégration budgétaire européenne depuis le Traité de Maastricht. Ces éléments contextuels servent d'arrière-plan à l'analyse de cas développée par après. Alors que la troisième partie décrit la configuration politique dans laquelle l'assainissement budgétaire de la décennie 1990 s'est opéré, la dernière partie, construite de façon symétrique, fait de même pour la période contemporaine. La conclusion résume les principaux enseignements de cette contribution.

---

<sup>1</sup> Nous partageons cette conviction avec PH. BEZES et A. SINÉ, « Introduction. Gouverner (par) les finances publiques », in PH. BEZES et A. SINÉ (éds.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2011, pp. 17-111.

<sup>2</sup> M. BOUVIER *et al.*, *Finances publiques*, Paris, L.G.D.J., 2008, p. 9.

<sup>3</sup> M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 706.

<sup>4</sup> M. BOUVIER *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>5</sup> P. MULLER, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, coll. 'Que sais-je?', 2011, p. 3.

## Partie liminaire: précisions méthodologiques

Cette recherche s'inscrit dans le cadre de la méthode comparative temporelle. Fruit d'un travail de construction, cette comparaison est en outre « contrôlée », en ce sens qu'elle découle d'une analyse préalable de faisabilité<sup>6</sup>. Plusieurs raisons justifient l'option retenue en dernière instance. La principale réside dans le caractère comparable de l'effort budgétaire accompli par le gouvernement Dehaene I<sup>er</sup> et de l'objectif initialement déterminé par l'exécutif Di Rupo. Lors de la prestation de serment de Dehaene en mars 1992, le déficit de l'ensemble des pouvoirs publics s'élève effectivement à 6,9% du PIB. Il atteindra 4,5% du PIB à la fin de son premier mandat, en 1995<sup>7</sup>. On constate donc une amélioration de 2,4% du PIB en trois ans, soit une diminution annuelle moyenne de 0,8% du PIB. Dans le premier programme de stabilité qu'il a rédigé<sup>8</sup>, le gouvernement Di Rupo s'est pour sa part engagé à ce que la Belgique atteigne l'équilibre budgétaire en 2015, avec une étape intermédiaire à -1,1% du PIB en 2014, année électorale. Le déficit ayant atteint 3,7% du PIB en 2011, l'effort résiduel est estimé à 2,6% du PIB en trois ans ou environ 0,9% du PIB par an. Des motifs politiques justifient également ce choix. Tout comme il y a vingt ans, le début des années 2010 est caractérisé par la prégnance du cadre budgétaire européen sur les politiques nationales tandis qu'au niveau interne, l'approfondissement en cours de l'architecture institutionnelle s'inscrit dans le prolongement de la réforme de 1993, qui a symboliquement consacré le caractère fédéral de l'Etat belge.

La démarche méthodologique repose sur une analyse de cas et privilégie la recherche de singularités à la généralisation. Comparer la conduite de la politique budgétaire à deux décennies d'intervalle procure un recul bienvenu au moment de déceler les permanences et mutations<sup>9</sup> induites par un contexte de double fédéralisation même si une documentation et des souvenirs parfois lacunaires découlent inévitablement de cette prise de distance. L'interaction constante entre analyse de littérature et réalisation d'entretiens aboutit à une posture sise au carrefour de l'induction et de la déduction. Vingt-deux entretiens semi-directifs<sup>10</sup> ont été effectués entre le 25 février et le 25 avril 2013 auprès d'une population sélectionnée en fonction de critères de compétence, de représentativité politique et de disponibilité<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> C. VIGOUR, *La comparaison dans les sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005, pp. 10 et 91-94.

<sup>7</sup> Banque nationale de Belgique, *Rapport 1997*, Bruxelles, février 1998, p. 61.

<sup>8</sup> Programme de stabilité de la Belgique (2012-2015), *Bulletin de documentation*, 72/1, 2012, pp. 45-114.

<sup>9</sup> P. PIERSON, *Politics in Time*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

<sup>10</sup> C'est-à-dire basés sur « une série de questions-guides, relativement ouvertes », d'après R. QUIVY et L. VAN CAMPENHOUDT, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 2006, p. 174. La liste des personnalités rencontrées figure en annexe.

<sup>11</sup> Les experts sont des membres de la Section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' et de son secrétariat, du Bureau fédéral du Plan, de la Banque nationale de Belgique, du Conseil central de l'économie ainsi qu'un journaliste politique. Les membres de cabinets ministériels, ministres et présidents de parti appartiennent à la catégorie des témoins privilégiés. Il est par ailleurs intéressant de remarquer que la plupart des experts interrogés ont occupé une fonction de témoin privilégié à un moment de leur carrière. Voy. la liste des personnes rencontrées en annexe.

## Première partie. Clivages, consocialisme et fédéralisme: les déterminants structurels de la décision politique en Belgique

### La théorie des clivages appliquée à la Belgique

Selon Lipset et Rokkan<sup>12</sup>, toute division sociétale et partisane peut être expliquée à partir de quatre clivages binaires issus des révolutions nationales et de la révolution industrielle. Des révolutions nationales naît premièrement l'opposition entre un centre dirigeant l'appareil étatique et une périphérie souhaitant conserver ses particularismes. Une deuxième ligne de fracture concerne la source de la légitimité des décisions politiques: provient-elle de l'élection des représentants ou de règles transcendantales? À côté de ces questions identitaires, deux clivages socio-économiques découlent de la révolution industrielle. Le premier a trait au mode de production et se résume à un choix entre ruralité et industrialisation. La seconde opposition s'articule autour de la répartition des richesses entre les possédants du capital et les travailleurs.

Etonnamment, aucune définition du terme pourtant central de clivage n'est proposée par les auteurs. Afin de remédier à cette lacune, de Coorebyter définit ce concept comme « une division profonde sur un enjeu majeur [...] fondée sur un sentiment de déséquilibre ou de domination qui conduit des groupes et ensuite des partis à s'organiser pour réduire ce déséquilibre, ce qui engendre des tensions persistantes avec la partie de la société qui se voit ainsi contestée »<sup>13</sup>. Tout clivage est donc constitué de trois strates: un sentiment de déséquilibre profond sur un enjeu majeur, des formes citoyennes d'action collective et la création de partis politiques.

*Quid* de ce modèle en Belgique<sup>14</sup>? Au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, la cohésion nationale repose sur la mainmise que la bourgeoisie francophone exerce sur l'Etat belge. Après une courte période d'unionisme, les conflits politiques se cristallisent autour du clivage philosophique. Face à ce qui deviendra le pilier catholique, un groupe de sensibilité libérale érige un parti politique pour réclamer la séparation de l'Église et de l'État. L'introduction en 1893 du suffrage universel masculin obligatoire met cependant fin à la bipolarité de la vie politique belge. En offrant aux mouvements ouvrier et flamand la possibilité de réaliser leur programme par la voie démocratique, elle conduit à l'intégration de deux clivages complémentaires dans le système politique: entre possédants et travailleurs et entre centre et périphérie.

---

<sup>12</sup> S. LIPSET et S. ROKKAN (dir.), *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: cross-National Perspectives*, New York, Free Press, 1967. Une traduction française, que nous citerons, a été publiée aux Éditions de l'ULB en 2008.

<sup>13</sup> V. DE COOREBYTER, « Clivages et partis en Belgique », *C.H. CRISP*, n°2000, 2008/15, p. 16.

<sup>14</sup> Ces développements s'appuient sur P. DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Editions de l'ULB, 2009 et G. DENECKERE *et al.*, *Een geschiedenis van België*, Gent, Academia Press, 2012.

Les trois clivages qui ont jalonné l'histoire de la Belgique ont donc émergé dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. À l'antagonisme originel entre catholiques et libéraux s'ajoute la ligne de rupture entre socialistes et conservateurs et ces deux lignes de rupture vont progressivement conduire à la création de trois « piliers ». Le clivage linguistique divise quant à lui le monde politique de façon ponctuelle.

### Système de piliers et logique consociative

Un pilier est un « ensemble d'organisations qui partagent une même tendance idéologique »<sup>15</sup>. Ce riche tissu organisationnel régit la vie de ses membres « du berceau au tombeau »<sup>16</sup>. À l'instar d'un temple grec, les citoyens se répartissent en différentes colonnes (les piliers) dont les élites assurent la cohésion. Si les notions de clivage et de pilier sont unies par un lien étroit, l'existence du premier n'implique *ipso facto* celle du second. En Belgique, les clivages philosophique et socio-économique ont ainsi débouché sur la création de trois piliers distincts mais l'opposition linguistique n'a par contre pas eu le même effet, dans un premier temps à tout le moins<sup>17</sup>.

Les socialistes furent les premiers à édifier un pilier autour de leur parti politique. Le parti ouvrier belge s'affirme dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle comme un parti de masse et prend appui sur son syndicat et des coopératives en pleine expansion. Cette structuration suscite une réaction des catholiques qui créent un « monde catholique » articulé de façon analogue, à cette nuance près que c'est à l'Eglise qu'échoit la position centrale dans la logique réticulaire catholique<sup>18</sup>. En raison du moindre développement de leur tissu organisationnel, les libéraux ont par contre plus de mal à se positionner dans cette logique. Ces « mondes sociologiques » distincts exercent une influence considérable sur le comportement électoral des membres, qui bénéficient d'une série d'avantages en échange de leur loyauté<sup>19</sup>. Il n'est cependant pas exceptionnel qu'une société soit traversée par de multiples sous-cultures et nombre d'Etats connaissent des divisions internes<sup>20</sup>. La solution ingénierie en Belgique pour gouverner cet ensemble hétérogène est toutefois spécifique à quelques démocraties.

---

<sup>15</sup> Entre autres: un syndicat, une mutualité, des mouvements de jeunesse, des écoles, etc. V. de COOREBYTER, *op. cit.*, p. 15.

<sup>16</sup> P.-H. CLAEYS, « Le système des piliers », in P. DELWIT et J.-M. DEWAELE, *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'ULB, 1996, p. 257.

<sup>17</sup> P. DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours, op. cit.*, pp. 60-68.

<sup>18</sup> J. MEYNAUD *et al.*, *La décision politique en Belgique. Le pouvoir et les groupes*, Paris, Armand Colin, 1965, p. 24.

<sup>19</sup> Comme la nomination aux emplois publics. M. SWYNGEDOUW, « Politieke machtsverhouding in België », in M. SWYNGEDOUW et M. MARTINELLO (Réd.), *Belgische toestanden*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1998, pp. 70-79.

<sup>20</sup> Y. MENY et Y. SUREL, *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 2009, pp. 33-64.

Lijphart invoque le concept de « *consociational democracy* »<sup>21</sup> pour désigner ces pays d'Europe continentale<sup>22</sup> qui présentent de fortes divisions internes mais font pourtant preuve d'une stabilité semblable à celle des Etats anglo-américains. La stabilité de ces régimes réside selon lui dans l'action des élites politiques. Conscientes des risques d'instabilité engendrés par la fragmentation sociétale, elles entreprendraient d'importants efforts dans l'optique de contrer cette éventualité, comme la formation de grands cabinets de coalition. La multiplication des conseils d'aide à la décision jouissant d'une influence décisive dans la prise de décision, dont le Conseil Supérieur des Finances est une illustration en matière de finances publiques, est un second mécanisme typique. Une démocratie sera donc qualifiée de consociative si elle est gouvernée « *by elite cartel designed to turn a democracy with a fragmented political structure into a stable democracy* »<sup>23</sup>.

Trois facteurs expliquent la création et/ou la persistance d'un régime consociatif: la présence d'une menace extérieure, la réduction des centres effectifs de décision et la multiplicité des alliances entre sous-cultures différentes. Gouverner de façon consociative requiert en outre des élites conscientes des dangers de la fragmentation politique, capables de satisfaire les intérêts divergents des sous-cultures et de transcender les clivages et ressentant l'obligation de maintenir ce système et d'en améliorer la cohésion.

Les facteurs nécessaires à un tel résultat se répartissent entre trois niveaux: les relations entre élites, entre masses et entre une élite et la masse qu'elle représente<sup>24</sup>. La qualité des relations entre les élites des différentes sous-cultures tend premièrement à s'améliorer sous l'effet de la codification et de la longévité des pratiques consociatives. Avec le temps, une forme de socialisation politique commune peut même advenir. Les relations entre masses des différents segments de la population constituent le deuxième niveau d'analyse. Paradoxalement, la stabilité des régimes consociatifs tiendrait au renforcement des lignes de démarcation inter-groupales: la répétition des contacts entre groupes antagonistes étant source de conflits, il serait préférable de mettre les unités culturelles « en capsule »<sup>25</sup> et de laisser les élites jouer leur rôle d'unification. La relation entre élite et masse d'un même pilier est la dernière à être abordée. Le haut degré de cohésion à l'intérieur de chaque sous-culture conforte les partis politiques dans leur rôle de représentants légitimes de la structure sociale et facilite l'acceptation du compromis forgé entre

---

<sup>21</sup> A. LIJPHART, « Consociational Democracy », *World Politics*, 21/2, 1969, pp. 207-225. Ces développements s'appuient sur les premiers écrits de Lijphart car ses travaux plus récents (*Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999) témoignent d'une position plus prescriptive que descriptive.

<sup>22</sup> Les Pays-Bas, l'Autriche, le Liban ou encore la Belgique, qui en serait même l'idéal-type. A. LIJPHART, « Introduction », in A. LIJPHART (Ed.), *Conflict and Coexistence in Belgium*, Berkeley, Institute of International Studies, 1981, pp. 1-13.

<sup>23</sup> A. LIJPHART, « Consociational Democracy », *op. cit.*, p. 216.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 220.

les élites. La persistance d'un régime consociatif est d'ailleurs d'autant plus aisée que le principe de gouvernement par un cartel d'élites fait l'objet d'approbation par les masses.

### Consocialisme et gouvernance en Belgique

Le Pacte conclu en 1918 à Lophem par les trois partis traditionnels constitue la première application de la logique consociative en Belgique. Il introduit la règle tacite selon laquelle toute matière de la plus haute importance doit se décider au niveau des principaux représentants de chaque pilier selon une logique de compromis<sup>26</sup>. Le consocialisme se répand ensuite dans les années 1950, après que la question royale ait révélé les déséquilibres qu'une logique de décision majoritaire pouvait impliquer.

Cette institutionnalisation du compromis comme mode de gestion politique confère un poids prépondérant aux partis politiques, faisant de la Belgique un système partitocratique par excellence. Afin de garantir la cohésion entre les différents segments, les partis se sont effectivement arrogé une place centrale dans la vie publique belge, au détriment de l'électeur, du fonctionnaire ou du ministre pris individuellement<sup>27</sup>. Dans ce contexte, « l'Etat se trouve réduit à un rôle d'enregistrement des décisions des piliers »<sup>28</sup>. Contrairement à l'intuition de Lijphart<sup>29</sup>, le parlement est une autre victime de cette forme de démocratie qui, « loin de revitaliser la séparation des pouvoirs, ten[d] à le concentrer dans la sphère exécutive »<sup>30</sup>. A l'inverse, les organisations issues de la pilarisation prospèrent: les syndicats sont les principaux responsables du paiement des allocations, les mutualités gèrent le secteur de l'assurance-santé, *etc.*

Ces exemples illustrent le profond impact institutionnel de la logique consociative en Belgique, dont le succès a longtemps reposé sur quatre facteurs<sup>31</sup>. Le premier tient à la docilité des arrière-bans: le compromis façonné au niveau des élites pouvait compter sur le soutien des organisations du pilier. L'alternance opérée entre les trois lignes de clivage est un deuxième facteur explicatif. Dans un « processus constant de tension et détente »<sup>32</sup>, la dimension croisée des clivages induisait un degré de neutralisation<sup>33</sup>. L'équilibre des forces est une troisième variable clé du consocialisme belge. Les sociaux-chrétiens jouissaient d'une position

---

<sup>26</sup> K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, London, Palgrave, 2009, p. 5.

<sup>27</sup> L. DE WINTER et P. DUMONT, « Do Belgian Parties Undermine the Democratic Chain of Delegation ? », in L. BRANS *et al.*(eds), *The Politics of Belgium*, New York, Routledge, pp. 95-114.

<sup>28</sup> D.-L. SEILER, « Un Etat entre importation et implosion: consociativité, partitocratie et lotissement dans la sphère publique en Belgique », in P. DELWIT, J.-M. DEWAELE, P. MAGNETTE (dir.), *Gouverner la Belgique*, Paris, PUF, 1999, p. 47.

<sup>29</sup> A. LIJPHART, « Introduction », *op. cit.*, p. 3.

<sup>30</sup> P. MAGNETTE, « Le parlementarisme dans une démocratie de compromis », in O. COSTA *et al.* (éds.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Editions de l'ULB, 2004, p. 97.

<sup>31</sup> M. HOOGHE et L. HUYSE, « From Armed Peace to Permanent Crisis. Cracks in the Belgian Consultative Model », in B. DE WEVER (ed.), *What Can History Teach Us about the Future of Belgium's Institutions*, Re-Bel e-Book n°6, 2010, p. 40, [www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-6/Re-Bel-e-book-6.pdf](http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-6/Re-Bel-e-book-6.pdf).

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> K. DESCHOUWER, « And the Peace Goes On ? Consociational democracy and Belgian Politics in the Twenty-First Century », in L. BRANS *et al.*, *op. cit.*, pp. 34-35.

hégémonique en Flandre et les socialistes dominaient les élections en Wallonie mais leur fragilité dans l'autre versant du pays les incitait à adopter des positions plus modérées. La domination numérique des Flamands au sein de l'Etat belge est quant à elle tempérée par leur minorisation à Bruxelles. Dans ces deux cas, la symétrie des positions a eu d'importants effets fonctionnels. La forte croissance permettait enfin d'augmenter les ressources allouées aux différents protagonistes afin de faciliter la conclusion d'un accord. Le Pacte scolaire a ainsi augmenté les moyens à disposition des deux réseaux d'enseignement de façon non négligeable<sup>34</sup>. Ces facteurs ont cependant subi d'importantes pressions à la fin des années 1990 ainsi qu'il le sera exposé par la suite.

En dépit de ses atouts, le modèle consociatif n'en présente pas moins certains défauts dont Dumont a dressé l'inventaire en ce qui concerne la Belgique<sup>35</sup>. L'institutionnalisation des clivages comprend premièrement le risque d'un cloisonnement accru des différents pans de la société qui peut approfondir les tensions et compliquer la conclusion d'un compromis. Le consocialisme peut deuxièmement conduire à marginaliser, voire à exclure, les représentants d'importants segments de la population qui ne se revendiquent d'aucun des piliers consacrés. Une troisième critique a trait au poids parfois démesuré que s'arrogent les partis politiques. Enfin, si le consocialisme repose sur le compromis, celui-ci peut s'avérer tellement complexe que sa compréhension en devient limitée à un cénacle de spécialistes.

La polarisation a donc considérablement affecté l'organisation de la société belge. Alors que ces divisions sociétales auraient pu déboucher sur d'incessants conflits, l'application d'une logique décisionnelle consociative a contribué à rendre cet ensemble gouvernable, sous certaines conditions. Cet état de fait n'occulte pas les désagréments inhérents à un tel système. Le consocialisme nuit-il pas à l'efficacité économique<sup>36</sup>? Le partage du pouvoir ne constitue-t-il pas un frein à la transparence et à l'alternance? Suite à la sécularisation et aux Pactes scolaire et culturel, la fracture entre catholiques et laïcs est aujourd'hui apaisée. Elle a cédé sa place au clivage linguistique et à un modèle de pacification plus approprié à cette nouvelle réalité: le fédéralisme. Cette transformation institutionnelle fondamentale n'est d'ailleurs pas restée sans conséquence sur les modalités d'exercice du consocialisme.

---

<sup>34</sup> M. HOOGHE et L. HUYSE, *op. cit.*

<sup>35</sup> H. DUMONT, « La 'polarisation' dans la société multiculturelle belge », *Revue nouvelle*, 1999, pp. 56-61.

<sup>36</sup> B. JURION, « La politique fiscale et budgétaire », in J. BEAUFAYS et G. MATAGNE, (éds.), *La Belgique en mutation: systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

## La fédéralisation et ses impacts

La prédominance de l'opposition entre centre et périphérie découle de l'apaisement des autres lignes de clivage. Elle résulte aussi de la progression des partis nationalistes flamands depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Si l'affirmation d'une identité commune est moins évidente au sud du pays<sup>37</sup>, l'échec de la grève générale contre la Loi unique entraîne néanmoins la création de partis régionalistes wallons et donne naissance au Rassemblement wallon<sup>38</sup>. La symétrie de l'évolution électorale des partis régionalistes va hisser la thématique communautaire au sommet de l'agenda politique et durant la période s'étalant entre 1970 et 1993, plusieurs réformes de l'Etat vont graduellement transformer l'Etat unitaire en un Etat fédéral<sup>39</sup>.

Partant du constat que « l'Etat unitaire, tel que les lois le régissent encore dans ses structures et dans son fonctionnement, est dépassé par les faits »<sup>40</sup>, la première réforme de l'Etat crée trois Communautés culturelles. Les Régions ne seront pour leur part effectivement créées que dix ans plus tard. La deuxième réforme de l'Etat (1980) accorde aussi un exécutif et un parlement aux entités fédérées ainsi que l'équipollence des normes. La création de la Région de Bruxelles-Capitale, l'organisation d'une importante dévolution de compétences et le vote de la loi spéciale de financement font l'objet de la troisième phase de réforme de l'Etat (1988-1989). C'est finalement en 1993, que l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution consacre le caractère fédéral de l'Etat belge et l'élection directe des conseils régionaux, ce qui renforce considérablement l'autonomie politique des entités fédérées<sup>41</sup>. En 2001, la cinquième réforme de l'Etat refinance les entités fédérées et élargit l'autonomie fiscale des Régions. Enfin, la réforme de l'Etat actuellement en cours organise un nouveau transfert de compétences vers les entités fédérées, redessine le rôle et la composition du Sénat, scinde l'arrondissement de Bruxelles-Halle-Vilvoorde et étend une nouvelle fois l'autonomie fiscale des Régions.

A l'instar du modèle consociatif, la solution fédérale tâche de concilier au mieux les demandes émanant de strates opposées<sup>42</sup>. En accord avec la théorie de la dépendance au sentier<sup>43</sup>, le fédéralisme est l'héritier de caractéristiques consociatives. Le partage du pouvoir fédéral entre les élites des deux grandes Communautés pousse par exemple les représentants de ces deux nouveaux segments à la collaboration<sup>44</sup>. Les partis politiques ont également su

---

<sup>37</sup> H. VAN GOETHEM, « What Can History Teach us About the Current Impasse and Crisis in Belgium », in B. DE WEVER (ed.), *op. cit.*, p. 8.

<sup>38</sup> P. VERJANS, « Mutation des systèmes partisans et résultats électoraux », in J. BEAUFAYS et G. MATAGNE (éds.), *op. cit.*, p. 69.

<sup>39</sup> J. BEAUFAYS *et al.*, « Fédéralisation et structures institutionnelles: la Belgique entre refondation et liquidation », in J. BEAUFAYS et G. MATAGNE (éds.), *op. cit.*, pp. 23-36 et M. UYTENDAËLE, *op. cit.*, pp. 819 *et sq.*

<sup>40</sup> G. EYSKENS, *Mémoires*, Bruxelles, Editions du CRISP, 2012, p. 1032.

<sup>41</sup> M. BEYEN et PH. DESTATTE, *op. cit.*, p. 173.

<sup>42</sup> K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>43</sup> P. PIERSON, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *A.P.S.R.*, 94/2, 2000, pp. 251-267.

<sup>44</sup> K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium*, *op. cit.*, p. 10.

conserver leur position stratégique. Il est à cet égard remarquable de constater que le processus à la base du démantèlement de l'Etat unitaire renforce les négociations entre le gouvernement et les présidents de parti comme mécanisme central du système politique belge<sup>45</sup>. Ces similitudes pourraient laisser à penser que le passage du consociatisme au fédéralisme n'a pas induit de rupture majeure dans le système décisionnel belge. Une telle conclusion est toutefois erronée: la superposition des logiques consociative et fédérale modifie fondamentalement les règles du jeu, au point d'en ébranler la stabilité du système décisionnel<sup>46</sup>.

### **La conjugaison complexe des logiques consociative et fédérale**

Si la fédéralisation a assurément généré de nouvelles complexités<sup>47</sup>, elle n'est pas le seul facteur d'évolution. Des changements électoraux, sociologiques et économiques entrent en interaction avec le fédéralisme et affectent durablement le système décisionnel belge.

#### **§1<sup>er</sup>. Les motifs institutionnels**

La multiplication des centres de pouvoir est une première évolution: alors que l'échelon national était jadis le centre de l'exercice du pouvoir, les entités fédérées disposent aujourd'hui d'une large autonomie décisionnelle. L'équipollence des lois et des décrets et la décentralisation graduelle de maintes compétences ont non seulement accru le nombre d'acteurs politiques mais aussi équilibré les rapports de force. Ce mouvement infléchit le mode traditionnel de règlement des conflits politiques, qui veut que les arbitrages soient réalisés au niveau du centre avant d'être imposés aux différents segments<sup>48</sup>. Car même si les entités fédérées n'ont pas d'histoire antérieure à l'Etat<sup>49</sup>, le caractère centrifuge de la fédéralisation leur a conféré un poids croissant dans la logique décisionnelle. Cette évolution s'inscrit en porte-à-faux avec la condition de réduction des centres effectifs de décision que Lijphart juge nécessaire au bon fonctionnement des systèmes consociatifs<sup>50</sup>.

La bipolarité du fédéralisme belge est un deuxième facteur d'instabilité. Le modèle fédéral belge présente en effet la particularité d'opposer deux acteurs de façon quasi-exclusive: la Flandre et le « monde francophone ». Il s'agit d'ailleurs d'une conséquence du consociatisme: le souhait d'apaiser les conflits linguistiques par la création d'entités territoriales distinctes a abouti à cristalliser l'opposition entre ces mêmes acteurs. Sur ce point, « logiques bipolaire et consociative vont donc de pair et se renforcent mutuellement »<sup>51</sup>.

<sup>45</sup> M. BEYEN et PH. DESTATTE, *Nouvelle histoire de Belgique. 1970-2000: un autre pays*, Nivelles, Le Cri, 2009, p. 175.

<sup>46</sup> D. SINARDET, « Le fédéralisme consociatif belge: vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, 136/1, 2011, pp. 21-35.

<sup>47</sup> K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium*, *op. cit.*, pp. 238-242.

<sup>48</sup> M. REUCHAMPS et F. ONCLIN, « La fédération belge », in B. FOURNIER et M. REUCHAMPS (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Bruxelles, De Boeck, 2009, pp. 24-25.

<sup>49</sup> K. DESCHOUWER, « La dynamique fédérale en Belgique », in B. FOURNIER et M. REUCHAMPS (dir.), *op. cit.*, p. 66.

<sup>50</sup> A. LIJPHART, « Consociational Democracy », *op. cit.*

<sup>51</sup> D. SINARDET, *op. cit.*, p. 34.

## §2. Les motifs dérivés des systèmes électoraux

La scission en 1978 du parti socialiste belge en deux entités linguistiquement distinctes achève le mouvement de communautarisation des partis traditionnels débuté une décennie plus tôt au sein du parti catholique et prolongé en 1972 par les libéraux. La Belgique est donc un Etat fédéral sans parti national<sup>52</sup>. La quatrième réforme de l'Etat organise de plus l'élection des parlements fédérés selon une périodicité de cinq ans qui ne coïncide pas avec la législature fédérale, d'une durée de quatre ans. Cette nouveauté a abouti en 2003 à la tenue des premières élections fédérales dissociées des élections fédérées. En fonction des résultats électoraux, des dimensions idéologiques et de leurs intentions politiques, les partis politiques sont depuis lors engagés dans une stratégie électorale multi-niveaux, d'autant plus essentielle que ce sont les mêmes partis qui prennent part aux élections, et ce quel que soit le niveau de pouvoir concerné<sup>53</sup>.

La scission des partis politiques nationaux et l'organisation non-concomitante des élections ont favorisé des coalitions asymétriques au niveau fédéral et non congruentes entre le fédéral et les entités fédérées mais aussi entre les différentes entités fédérées. La non-congruence partielle des exécutifs depuis 2003 génère de nouveaux conflits intergouvernementaux, dont la problématique des compétences usurpées est une illustration<sup>54</sup>. Elle rend de surcroît l'apaisement de ces tensions moins évident. Le fait qu'un parti puisse se retrouver simultanément dans la majorité à un niveau de pouvoir et dans l'opposition à un autre complique assurément les relations inter-partisanes et nuit à la construction d'un sentiment de confiance entre partenaires, pourtant essentiel à l'atteinte du compromis<sup>55</sup>.

La concurrence politique s'est en outre accrue sous l'effet de l'extension de l'offre électorale. Depuis 1965, la Belgique connaît un degré de fragmentation politique spectaculaire dont la scission des partis politiques est une des origines mais pas la seule<sup>56</sup>. De nouveaux partis se sont fréquemment présentés avec succès devant l'électeur, ce dont témoigne l'indice de fragmentation particulièrement élevé du parlement fédéral. L'érosion des trois partis traditionnels est le dernier facteur explicatif. Alors que leur score électoral cumulé à la Chambre culminait encore à 79 % des électeurs inscrits en 1961, ils n'ont recueilli que 57 % des suffrages

---

<sup>52</sup> R. DANDOY et N. DEDECKER, « Peut-on encore parler de 'partis frères' en Belgique ? », in J.-B. PILET *et al.*, *L'absence de partis nationaux: menace ou opportunité ?*, Bruxelles, Editions de l'ULB, 2009, pp. 19-35. Cette spécificité a d'ailleurs poussé plusieurs académiques à plaider en faveur de l'instauration d'une circonscription électorale fédérale. Voy. K. DESCHOUWER et PH. VAN PARIJS, « Une circonscription fédérale pour tous les Belges », *Revue nouvelle*, 2007/4, pp. 12-23.

<sup>53</sup> K. DESCHOUWER, « Coalition Formation and Congruence in a Multi-layered Setting: Belgium 1995–2008 », *Regional and Federal Studies*, 19/1, 2009, pp. 13-35.

<sup>54</sup> Les compétences usurpées peuvent être définies comme des « compétences qui sont du ressort des régions et communautés, mais pour lesquelles le pouvoir fédéral assume encore des dépenses ». Programme de stabilité de la Belgique (2012-2015), *Bulletin de Documentation*, 2012/1, p. 43. Il s'agit en réalité d'une notion plus politique que juridique.

<sup>55</sup> K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium*, *op. cit.*, p. 241.

<sup>56</sup> Cette fragmentation est surtout importante en Flandre. P. DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, *op. cit.*

en 2010<sup>57</sup>. Durant cette période, le système politique belge a donc évolué d'un système à deux partis et demi vers un multipartisme extrême<sup>58</sup>.

L'apparition de nouveaux partis et l'érosion de la base électorale des partis traditionnels exacerbent la compétition électorale et exercent une influence sur la capacité des partis à sceller un accord: en acceptant de ne pas réaliser l'intégralité de son programme, un parti prend en effet le risque de se voir sanctionné aux prochaines élections. Ce risque est d'ailleurs d'autant plus grand que l'offre électorale est étoffée. Ce raisonnement s'applique principalement au paysage électorale flamand où le « glissement de terrain politique »<sup>59</sup> est particulièrement prononcé. Dans ce contexte, les campagnes électorales se transforment davantage en moments « d'enchères électorales »<sup>60</sup> que de dialogue inter-communautaire.

### §3. Les motifs sociologiques

À côté de ces motifs institutionnels et électoraux spécifiques à la Belgique, des facteurs sociologiques impactent aussi la décision politique de manière non négligeable. Une des causes du déclin de partis traditionnels réside en effet dans le délitement du lien entre partis politiques, organisations sociales et individus: le contrôle électorale des partis et organisations sur leurs membres s'atténue et les appartenances politiques s'éparpillent<sup>61</sup>. L'individualisme mine en outre la force intégrative des référents identitaires traditionnels<sup>62</sup>. La relation autrefois exclusive, durable et formelle que les partis politiques entretenaient avec les membres de leurs organisations dérivées serait aujourd'hui devenue sélective, changeante et informelle<sup>63</sup>.

Cette métamorphose sape les fondements du rapport entre élites et masses d'un même segment et mettent des éléments nécessaires à la bonne marche d'un régime consociatif sous tension. L'autonomisation des citoyens par rapport à leur monde sociologique complique l'acceptation par la base des compromis façonnés au niveau des élites. Le principe de gouvernement par un cartel d'élites fait lui aussi régulièrement l'objet de contestations de la part de citoyens aspirant à une démocratie plus transparente et leur offrant davantage de possibilités d'exprimer leur opinion<sup>64</sup>. Selon Manin, cette redéfinition du lien politique marque la transition d'un modèle de « démocratie de partis » vers un modèle de « démocratie du public »<sup>65</sup>.

---

<sup>57</sup> P. VERJANS, *op. cit.*, p. 54 et calculs propres.

<sup>58</sup> G. SARTORI, *Parties and party systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

<sup>59</sup> M. SWYNGEDOUW, « Les nouveaux clivages dans la politique belgo-flamande », *R.F.S.P.*, 45/5, 1995, pp. 775-790.

<sup>60</sup> J. BEAUFAYS *et al.*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>61</sup> L. HUYSE, *De verzuiling voorbij*, Leuven, Kritak, 1987, pp. 34 *et sq.*

<sup>62</sup> J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, Paris, L.G.D.J., coll. 'Droit et société', 2008.

<sup>63</sup> E. QUINTELIER et M. HOOGHE, « Verenigingen, lidmaatschap en kiesgedrag: is de verzuiling nu helemaal voorbij? », in K. DESCHOUWER *et al.*, *De stemmen van het volk*, Bruxelles, VUB Press, p. 101.

<sup>64</sup> J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 194.

<sup>65</sup> B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, coll. « Champs-Essais », 1996, pp. 248-303.

#### **§4. Les motifs économiques**

La possibilité de puiser dans les fruits de la croissance afin de contenter chaque partie prenante est le dernier mécanisme traditionnellement utilisé afin de tempérer les conflits latents entre groupes sociaux à être mis sous pression. La technique consistant à acheter la paix sociale est effectivement mise à mal par le cycle de consolidation budgétaire débuté dans les années 1990: une réduction des déficits publics induit en effet une diminution des biens à partager, ce qui rend les concessions moins intéressantes sur le plan financier et partant moins acceptables<sup>66</sup>.

#### **Conclusion et hypothèse**

Cette partie a présenté les origines et évolutions du modèle de décision politique en Belgique. Les clivages traversant la société belge ont dans un premier temps été exposés. Au crépuscule du XIX<sup>ème</sup> siècle, ils ont donné naissance à trois réseaux organisationnels (les « piliers ») divisant une société hétérogène en sous-ensembles homogènes communiquant par l'intermédiaire de leurs élites. Les avantages, inconvénients et règles de fonctionnement du consociationalisme ont ensuite été exposés. Les réformes de l'Etat ont cependant consacré une seconde logique décisionnelle, le fédéralisme. Son implémentation ainsi que diverses évolutions électorales, sociologiques et économiques ont cependant ébranlé le modèle consociatif à plusieurs niveaux: le nombre de centres de décision s'est accru, la non-congruence gouvernementale suscite des conflits politiques, la concurrence électorale rend l'acceptation d'un compromis plus délicate, l'individualisation redéfinit le rapport au pilier, *etc.*

Au vu de ces évolutions, nous postulons que les modalités de la prise de décision politique en Belgique se sont complexifiées, *ceteris paribus*. Cette proposition repose sur plusieurs sous-hypothèses. La première est que la diminution du contrôle d'un pilier sur ses membres rend le retour vers son arrière-ban plus sensible qu'auparavant. En deuxième lieu, la composition élargie du gouvernement fédéral et l'autonomisation des entités fédérées accroissent le nombre d'acteurs impliqués dans la décision. Enfin, la non-congruence des exécutifs serait pour sa part nuisible à la coopération entre les différentes entités politiques.

Avant d'examiner cette présomption à travers l'analyse de la politique budgétaire, il incombe de présenter le cadre institutionnel européen qui l'enceint.

---

<sup>66</sup> M. HOOGHE et L. HUYSE, *op. cit.*, p. 40.

## Deuxième partie. L'intégration budgétaire européenne: des critères de Maastricht au Pacte budgétaire

Tant la littérature<sup>67</sup> que les publications officielles<sup>68</sup> s'accordent sur l'influence décisive de la gouvernance européenne sur la Belgique. Sans revenir sur les nombreuses étapes de la construction européenne, il importe de décrire les sentiers empruntés par l'UE afin d'encadrer et de coordonner les budgets nationaux.

### Le projet d'Union Économique et Monétaire et le Traité de Maastricht

La thématique de la coordination des politiques budgétaires s'inscrit dans un contexte d'Union Économique et Monétaire (UEM) européenne construite de façon asymétrique, où la politique monétaire est impulsée au niveau européen alors que les Etats membres demeurent responsables des politiques économique et budgétaire<sup>69</sup>.

En 1989, le rapport Delors présente une UEM cherchant la stabilité des prix par une politique monétaire impulsée par une Banque Centrale Européenne (BCE) indépendante. La chute du Mur de Berlin accélère la conclusion d'un accord à ce propos<sup>70</sup>. Un tel projet nécessite cependant une révision des traités européens. Le Traité de Maastricht (1992) répond à ce besoin. Un Etat souhaitant faire partie de la zone euro ne peut se trouver en situation de déficit excessif, fixé à 3% de son PIB<sup>71</sup>, et sa dette publique doit être inférieure à 60 % du PIB, à moins que « ce rapport diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant »<sup>72</sup>. Ces objectifs relatifs aux finances publiques forment avec la convergence des prix, des taux de change et des taux d'intérêts, les quatre critères de convergence. Un calendrier énumère enfin les trois phases de transition vers l'UEM<sup>73</sup>. La dernière d'entre elles a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 1999 avec la mise en place de la BCE et le remplacement des monnaies nationales par l'euro. Entre-temps, un Pacte de Stabilité avait en outre été adopté.

### Le Pacte de Stabilité et de Croissance

L'adoption en 1997 du Pacte de Stabilité et de croissance (PSC) opérationnalise la procédure de déficit excessif (PDE) prévue dans le Traité de Maastricht<sup>74</sup>: afin de garantir

---

<sup>67</sup> Par ex. B. JURION, *op. cit.*, p. 131.

<sup>68</sup> C'est le premier point de l'accord de gouvernement Dehaene I<sup>er</sup>. La déclaration du gouvernement Di Rupo insiste elle aussi longuement sur les obligations européennes de la Belgique en ses pages 5 à 8.

<sup>69</sup> A. VERDUN, « A Historical Institutional Analysis of the Road to Economic and Monetary Union », in S. MEUNIER et K. MC NAMARA (eds.), *European Integration and Institutional Change at Fifty*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 196.

<sup>70</sup> D. VERNET, « Mitterrand, l'Europe et la réunification allemande », *Politique étrangère*, 68/1, 2003, pp. 165-179.

<sup>71</sup> Art. 104 C du Traité de Maastricht.

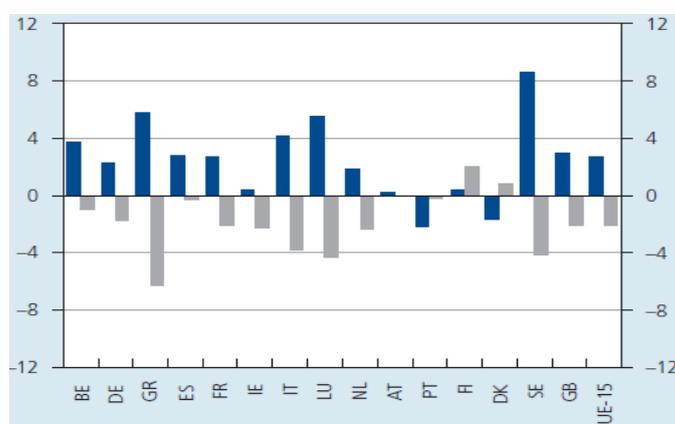
<sup>72</sup> Art. 104 C, §2, b, du Traité de Maastricht.

<sup>73</sup> Art. 109 E du Traité de Maastricht. La première porte sur la coordination des politiques économiques et l'accomplissement du marché intérieur. La deuxième débute en janvier 1994 par la création d'un Institut Monétaire Européen chargé de renforcer la coopération des politiques économiques nationales. Les Etats membres doivent dès ce moment éviter toute situation de déficit excessif et garantir l'indépendance de leur banque centrale avant que le Conseil ne détermine quels Etats remplissent les conditions d'adhésion à l'euro. C'est sur base de ce rapport que le Conseil européen a lancé la troisième phase.

<sup>74</sup> M. HEIPERTZ et A. VERDUN, *Ruling Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 4.

l'indépendance de la BCE et de limiter d'éventuelles externalités négatives<sup>75</sup>, le ministre des Finances allemand propose un cadre de consolidation budgétaire contraignant divisé en deux volets<sup>76</sup>. Le volet préventif impose aux Etats la rédaction d'un programme de stabilité actualisé annuellement et évalué par le Conseil dans lequel ils définissent un objectif budgétaire à moyen terme (MTO) proche de l'équilibre ou en excédent. Le volet correctif vise à garantir la mise en œuvre de la PDE par étapes successives. Lorsqu'un Etat présente un déficit supérieur à 3 % du PIB, la Commission lance une PDE à son égard. Si ce dépassement n'est pas considéré comme « exceptionnel et temporaire »<sup>77</sup>, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, place l'Etat en PDE et lui adresse les recommandations idoines. Ce dernier dispose alors d'un an pour faire disparaître ce déficit, à moins que des conditions spécifiques ne justifient l'inverse. En cas de non-respect de cette disposition, les recommandations sont rendues publiques et une mise en demeure peut ensuite être adressée à l'Etat. En fin de parcours, une sanction financière d'un montant compris entre 0,2% et 0,5% de son PIB peut lui être infligée sous forme d'un dépôt convertible en amende après deux ans<sup>78</sup>. Pour se voir adresser une amende, il faut donc qu'un Etat se trouve dans une situation de déficit excessif durant au moins trois ans d'affilée<sup>79</sup>.

*Influence des critères de convergence (1992-1997, en bleu) et du PSC (1997-2004, en gris) sur les soldes budgétaires structurels de l'UE-15 (en p. c. du PIB)*



Source: Langenus (2005), p. 74.

Ainsi que le montre ce graphique, l'introduction du PSC correspond pourtant à une période de détérioration des soldes budgétaires en comparaison avec la période régie par les critères de Maastricht (1992-1997). Ainsi, de façon à première vue paradoxale, « l'entrée en vigueur du PSC [...] n'a donc nullement eu l'effet escompté sur la politique budgétaire de tous

<sup>75</sup> M. HEIPERTZ et A. VERDUN, « The dog that would never bite », *J.E.P.P.*, 11/5, 2004, pp. 766-768.

<sup>76</sup> Règlements CE n° 1466/97 et n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatifs « au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques » et « visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre concernant les déficits excessifs » (*JO L 209* du 2 août 1997). Citons aussi la résolution du Conseil européen d'Amsterdam sur le Pacte de Stabilité et de Croissance, adoptée le 17 juin 1997 (*JO C 236* du 2 août 1997).

<sup>77</sup> Toute récession supérieure à 2% du PIB est automatiquement qualifiée d'exceptionnelle ; une récession inférieure à 0,75% du PIB est par contre considérée comme normale. Si la récession se situe entre ces deux chiffres, le Conseil Ecofin tranche.

<sup>78</sup> BCE, « Ten Years of the Stability and Growth Pact », *Monthly Bulletin*, October 2008, pp. 53-65.

<sup>79</sup> G. LANGENUS, « Le Pacte de Stabilité et de Croissance: une histoire mouvementée », *Revue économique*, 2005/2, p. 71.

les Etats membres [car] l'introduction de règles budgétaires plus strictes s'est accompagnée d'un assouplissement clair et marqué des politiques budgétaires »<sup>80</sup>.

Plusieurs facteurs expliquent ce résultat mitigé. Le premier découle d'une lacune règlementaire: le PSC ne précisait pas la durée de la période de transition devant mener les Etats à une position proche de l'équilibre budgétaire. Beaucoup d'Etats ont de la sorte mené une politique budgétaire expansionniste une fois leur participation à l'UEM acquise. Un deuxième facteur tient à l'optimisme des prévisions de croissance des programmes de stabilité et des budgets nationaux, qui a diminué les pressions à réformer et engendré des écarts parfois conséquents entre les objectifs initiaux et les réalisations effectives. La qualité parfois douteuse des données statistiques communiquées aux instances européennes constitue un troisième élément d'explication mais, en dernière analyse, c'est surtout la faiblesse du volet correctif du Pacte qui sert de justification principale. Les mécanismes correctifs du PSC sont effectivement bien tenus à côté de la lourde sanction que constituait la non-adhésion à l'UEM. Le caractère discrétionnaire des sanctions est une dernière limite et en 2003, la France et l'Allemagne s'associent afin de rejeter les recommandations émises par la Commission à leur encontre, ce qui conduira à une révision pure et simple du PSC<sup>81</sup>. Si ce mécanisme n'était pas dénué de tout mérite<sup>82</sup>, ses premières années d'existence ont cependant démontré que « *designing rules is one thing, applying them another* »<sup>83</sup>.

### Le PSC réformé

L'idée maîtresse de la réforme du Pacte<sup>84</sup> qui a lieu en 2005 est que la définition par les Etats de leur propre MTO entraînerait une plus grande appropriation des règles européennes. Les dispositions du Pacte sont donc considérablement assouplies: la limite de 3% est moins stricte et les règles gagnent en complexité. Il est dès lors peu surprenant de constater une grande complaisance dans la mise en œuvre de ce nouveau Pacte.

Malgré des conditions économiques favorables, le bilan des neuf premières années de la zone euro (1999-2007) est décevant en termes de consolidation des finances publiques. On observe un relâchement des politiques budgétaires dû à une fatigue de la consolidation<sup>85</sup>. Si le déficit moyen de la zone euro atteint son niveau le plus bas en 2007 et que la plupart des Etats présentent un déficit nominal sous la barre des 3% de leur PIB, ces améliorations découlent

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> L. SCHUKNECHT *et al.*, « The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform », *ECB Occasional Papers n°129*, 2011, p. 10.

<sup>82</sup> Il a permis de codifier les sanctions, de préciser les exceptions, de définir les amendes et d'introduire une procédure d'urgence.

<sup>83</sup> M. HEIPERTZ et A. VERDUN, « The dog that would never bite », *op. cit.*, p. 776.

<sup>84</sup> Règlements CE n°s 1055/2005 et 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant les règlements CE n°s 1466/97 et 1467/97 « relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques » et « visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre concernant les déficits excessifs » (JO L 174, 7 juillet 2005).

<sup>85</sup> L. SCHUKNECHT *et al.*, *op. cit.*, pp. 10-11.

principalement des conditions macroéconomiques favorables et dissimulent de fortes disparités entre Etats membres<sup>86</sup>. Le PSC et les grandes orientations de politique économique n'ont donc pu créer une réelle convergence économique<sup>87</sup>. Dans un climat de gouvernance économique européenne singulièrement lâche, les économies de la zone euro affrontent la crise financière en ordre dispersé. En effet, « dix ans après son lancement, l'UEM n'a pas eu l'effet de convergence économique escompté. Au contraire, de profonds déséquilibres macroéconomiques se sont installés au sein même de la zone euro, entre son centre et sa périphérie [...] »<sup>88</sup>.

### **La crise financière et ses conséquences**

Si son caractère systémique la rend d'une ampleur exceptionnelle, la crise financière amorcée en 2007 peut être résumée selon un cycle classique d'expansion de crédit générant un climat d'euphorie et une érosion de la gestion prudentielle du risque avant que des chocs ne mettent les banques en grande difficulté. Banques centrales et gouvernements sont alors contraints de venir en aide aux banques afin de circonscrire les problèmes de liquidité et de solvabilité et de limiter l'impact de la récession économique en genèse. C'est à ce titre que la BCE a diminué son taux d'intérêt à court terme et accordé des facilités de liquidité aux banques pour un montant historique. Les pouvoirs publics ont quant à eux recapitalisé des banques, instauré des systèmes de garantie sur les prêts interbancaires et doublé le montant de dépôt garanti<sup>89</sup>.

L'effet net de ces mesures sur les finances publiques et sur la dette publique en particulier, est considérable. Sans même prendre en compte les effets d'une éventuelle recapitalisation d'une institution financière ou de la dépréciation de la valeur des actifs détenus, la dette publique belge a par exemple augmenté de plus de 6 % du PIB entre 2008 et 2009<sup>90</sup>. Ces mesures indispensables à la sauvegarde de la stabilité financière ont donc entraîné une forte détérioration des finances publiques que la récession économique n'a fait qu'aggraver, ainsi que l'illustre le graphique suivant. A l'instar de bon nombre d'Etats, la Belgique doit donc composer avec un triple héritage budgétaire: aux déficits structurels construits à partir du premier choc pétrolier, s'ajoutent la dette découlant de la crise financière et la perspective de l'augmentation des coûts du vieillissement. La combinaison de ces trois facteurs a pour effet de susciter des doutes quant à la soutenabilité à long terme des finances publiques<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> Voy. BCE « Ten Years of the Stability and Growth Pact », *op. cit.*

<sup>87</sup> D. IOANNOU et L. STRACCA, « Have euro area and EU economic governance worked? », *ECB Working Paper n° 1344*, 2011.

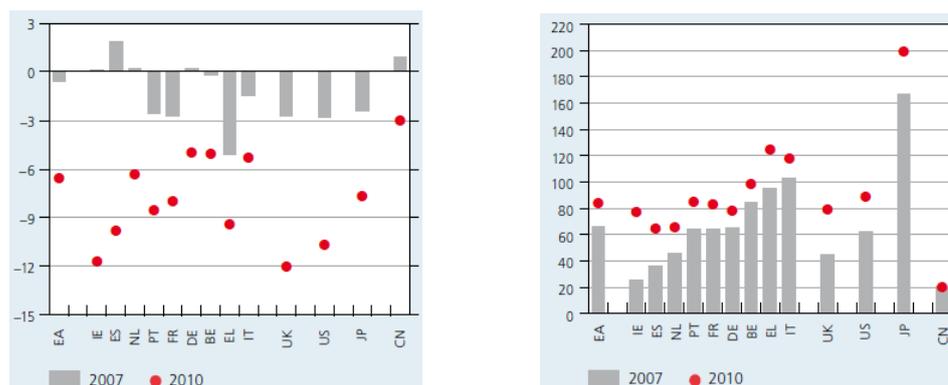
<sup>88</sup> CH. DEGRYSE, « La nouvelle gouvernance économique européenne », *C.H. CRISP*, n°s 2148-2149, 2012, p. 21.

<sup>89</sup> R. VANDER VENNET, « Een nieuw paradigma voor een moderne banksector », *Rev. banc. et fin.*, 2009/6-7, pp. 371-380.

<sup>90</sup> A. VAN RIET (éd.), « Euro Area Fiscal Policies and the Crisis », *ECB Occasional Papers*, n° 109, April 2010, p. 15.

<sup>91</sup> E. DE PREST *et al.*, « Stratégies et les mesures d'assainissement des finances publiques », *Revue économique*, 2010/2, p. 45.

Évolutions du SNF (g.) et de la dette brute (à dr.) entre 2007 et 2010 dans la zone euro (en p. c. du PIB)



Source: de Prest et al. (2010), p. 44.

## La nouvelle gouvernance économique européenne

La rapide augmentation des déficits et des dettes publics ainsi que le déclenchement de la crise grecque placent les enjeux de la réduction des déficits, de l'amélioration de la compétitivité et, dans une moindre mesure, de la création de croissance économique au sommet de l'agenda politique européen. Rassemblées sous l'étendard de la nouvelle gouvernance économique européenne, plusieurs initiatives éparses voient le jour afin de renforcer la coordination économique européenne<sup>92</sup>.

### §1<sup>er</sup>. Le MES et le Pacte pour l'euro

L'une des premières réponses européennes à la crise fut de créer un Mécanisme et une Facilité de stabilité financière dont un Etat en difficulté peut désormais demander l'assistance moyennant l'adoption d'un programme de redressement. D'abord provisoire, cette initiative a ensuite fait place à un Mécanisme Européen de Stabilité permanent, doté d'un capital de 500 milliards d'euros. Le Pacte pour l'euro du 11 mars 2011 implique quant à lui vingt-trois Etats membres de l'UE qui s'engagent à coordonner leurs politiques économiques. Si ce Pacte s'appuie sur le semestre européen et Europe 2020, il ambitionne aussi de renforcer le pilier économique de l'UEM par la définition d'objectifs communs en matière de compétitivité, d'emploi, de finances publiques et de stabilité financière<sup>93</sup>.

### §2. La coordination budgétaire: *six-pack*, *two-pack* et TSCG

En contrepartie de la création du MESF, l'Allemagne souhaite renforcer le PSC. Une première réforme se matérialise avec l'entrée en vigueur en décembre 2011 de cinq règlements et d'une directive<sup>94</sup> qualifiés de *six-pack*. Quatre de ces actes législatifs réforment le PSC tandis que les deux derniers étendent la surveillance européenne aux déséquilibres macroéconomiques.

<sup>92</sup> CH. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 20.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>94</sup> Il s'agit des règlements (UE) n<sup>os</sup> 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; 1174 et 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16

Au niveau budgétaire, le volet préventif est complété par des dispositions « régissant le contenu, la présentation, l'examen et le suivi des programmes de stabilité [...] »<sup>95</sup>. La principale mesure réside dans la création d'un semestre européen destiné à accroître la coordination des politiques économiques. Il comprend la formulation et la surveillance de la mise en œuvre des GOPE et des lignes directrices pour l'emploi, la présentation et l'évaluation des programmes de réforme nationaux et des programmes de stabilité et enfin la surveillance des déséquilibres macroéconomiques. L'objectif recherché est de « prévenir, à un stade précoce, l'apparition de déficits excessifs des administrations publiques et de promouvoir la surveillance et la coordination des politiques économiques [...] »<sup>96</sup>.

Le volet correctif est modifié afin d'« accélérer et clarifier »<sup>97</sup> la PDE. Les critères de déficit public et de dette publique sont mis sur un pied d'égalité et la diminution de la dette publique ne sera considérée suffisante que si « l'écart par rapport à la valeur de référence s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième par an »<sup>98</sup>. Le délai de la PDE est en outre raccourci. Des mécanismes de sanction renforcés sont prévus en cas de non-respect de ces dispositions<sup>99</sup>. Un Etat sanctionné se verra tout d'abord dans l'obligation de constituer un dépôt auprès de la Commission pour un montant compris entre 0,2 et 0,5% de son PIB. En cas de non-mise en conformité, ce dépôt pourra être transformé en amende effective. Les manipulations statistiques sont aussi rendues punissables. Enfin, la principale modification concerne le mode d'adoption des sanctions. Contrairement à la réglementation précédemment en vigueur, les sanctions proposées par la Commission au Conseil sont désormais réputées adoptées à moins qu'une majorité qualifiée d'Etats membres ne s'y oppose. Cette règle de la « majorité qualifiée inversée » augmente le degré d'automaticité des sanctions. La dernière nouveauté tient aux cadres budgétaires des Etats qui doivent dorénavant être publiés à échéance régulière, faire part de leurs prévisions principales, contenir des règles budgétaires chiffrées et un cadre budgétaire à moyen terme. Ces règles s'appliquent à l'ensemble des entités publiques<sup>100</sup>.

---

novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économique ; 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, publiés au *JOUE*, L 306 du 23 novembre 2011.

<sup>95</sup> Art. 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n°1175/2011.

<sup>96</sup> *Ibid.* Nous soulignons.

<sup>97</sup> Art. 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n°1177/2011.

<sup>98</sup> Art. 2, §1 *bis* du règlement (UE) n°1177/2011. La valeur de référence reste fixée à 60% du PIB.

<sup>99</sup> Règlement (UE) n° 1173/2011.

<sup>100</sup> Directive 2011/885/UE du Conseil.

Le *six-pack* étend aussi la gouvernance européenne à la prévention et à la détection des déséquilibres macroéconomiques. Chaque année, la Commission publie désormais un tableau de bord détaillant l'évolution de maints indicateurs macroéconomiques au sein de chaque Etat membre<sup>101</sup>. Une évolution particulièrement négative de ces indicateurs a vocation à jouer un rôle d'alerte et peut mener à l'ouverture d'une procédure éventuellement assortie de sanctions concernant les déséquilibres excessifs<sup>102</sup>.

Le *six-pack* est à peine adopté qu'il fait déjà l'objet de critiques: si d'aucuns l'estiment trop intrusif, la BCE juge au contraire ces modifications trop peu ambitieuses et déplore notamment la longueur de la période offerte pour diminuer la dette publique, la marge discrétionnaire accordée aux décideurs politiques, l'existence de clauses d'exemption, *etc*<sup>103</sup>. De nouvelles réformes s'imposent donc à l'agenda politique et mènent à la proposition de deux règlements complémentaires ou *two-pack*<sup>104</sup>. Le premier règlement renforce la planification budgétaire par l'établissement d'un calendrier budgétaire commun définissant les dates auxquelles les gouvernements nationaux doivent présenter leur plan budgétaire à moyen terme et leur budget aux autorités européennes. En cas de manquement particulièrement grave, la Commission peut demander une révision du projet de budget. Des conseils budgétaires indépendants doivent en outre être mis en place dans chaque Etat. La surveillance de la PDE est aussi renforcée: lorsqu'il est craint qu'un Etat ne corrige son déficit selon le délai convenu, l'exécutif européen dispose dorénavant de la faculté de lui soumettre des recommandations. Un rapport devra évaluer leur prise en compte. Le second règlement accroît la surveillance des instances européennes sur les Etats dont la stabilité financière pose question. La Commission peut agir d'initiative ou à la suite d'une demande d'assistance financière. Cet Etat doit remédier à cette situation par la voie d'un programme d'ajustement macroéconomique et qu'il coopère avec les services des institutions européennes. Si ses capacités administratives sont insuffisantes, il doit accepter l'assistance technique de la Commission.

À côté du *six-pack* et du *two-pack*, la gouvernance budgétaire européenne a connu une troisième évolution: l'adoption du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG). Approuvé par vingt-cinq Etats membres de l'UE, il se compose de

---

<sup>101</sup> Taux d'endettement public et privé, évolution des marchés d'actifs, du chômage, des prix, des coûts et de la compétitivité, *etc.* Art. 4 du règlement (UE) n° 1176/2011.

<sup>102</sup> C'est-à-dire un dépôt portant intérêt ou amende. Règlement (UE) n° 1174/2011.

<sup>103</sup> BCE, « The reform of economic governance in the euro area: essential elements », *Monthly Bulletin*, Mars 2011.

<sup>104</sup> Propositions de règlements du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2011 « établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro », COM(2011) 821 final et « relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro, COM(2011) 819 final. La procédure d'adoption suit actuellement son cours. Le Parlement européen a accordé son feu vert le 12 mars 2013.

plusieurs volets dont un pacte budgétaire, un renforcement de la coordination et de la convergence des politiques économiques et une intensification de la gouvernance. Selon les termes du pacte budgétaire, « la situation des administrations publiques d'une partie contractante [doit être] en équilibre ou en excédent » en termes structurels<sup>105</sup>. Il est attendu que cette règle soit transposée dans la législation nationale « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon »<sup>106</sup>. La Cour de Justice de l'UE est compétente pour évaluer le respect de cette clause et imposer des sanctions financières en cas de non-respect.

### Heurs et malheurs de la gouvernance économique européenne

Quel regard porter sur ces transformations? La question suscite bien des controverses et différents arguments sont avancés tant par les partisans de ces réformes que par ceux qui se montrent plus réservés à leur égard. Un accord semble toutefois se dégager autour du fait que les fruits de la conjoncture économique favorable qui a précédé la crise financière n'ont pas été suffisamment affectés à l'assainissement des finances publiques, ce qui témoigne de l'échec du PSC à ancrer la discipline fiscale<sup>107</sup>. Cette conclusion vaut *a fortiori* pour la coordination des politiques économiques qui ne reposait sur aucun instrument juridiquement contraignant. Ce n'est plus le cas à l'heure actuelle: « *the 'soft' coordination approach for macroeconomic policies is clearly abandoned and the EU regulatory framework is broadened to macroeconomic developments* »<sup>108</sup>. En élargissant le spectre de la surveillance européenne, la procédure concernant les déséquilibres excessifs représente une avancée majeure. Les règles relatives à la discipline budgétaire ont quant à elles connu d'importantes modifications: leur automaticité a été renforcée, la dette publique est à nouveau prise en considération, les cadres budgétaires, le semestre européen ou encore l'inscription d'une « règle d'or » en droit interne imposent une plus grande réappropriation nationale. L'importance de données statistiques fiables a également été soulignée, tout comme celle d'un raisonnement en termes de déficit structurel. Enfin, un mécanisme européen de stabilité permanent a été créé. Le pilier économique de l'UEM sort donc renforcé de la crise.

Tous les problèmes ne sont pas résolus pour autant. Les changements apportés à la PDE modifient le rapport de force entre Conseil et Commission. Cette dernière est amenée à jouer un

---

<sup>105</sup> Art. 3, §1<sup>er</sup>, a, du TSCG. Le solde structurel désigne le « solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires » (art. 3, §3, a, du TSCG). Il peut toutefois être inférieur à -0,5% du PIB en cas de circonstances exceptionnelles ou de dette publique « sensiblement inférieure à 60% du PIB ».

<sup>106</sup> Art. 3, §2 du TSCG.

<sup>107</sup> BCE, « A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union », *Monthly Bulletin*, Mai 2012, p. 81.

<sup>108</sup> G. QUADEN *et al.*, « The European Context », in E. de CALLATAÏ et F. THYS-CLÉMENT (éds), *The Return of the Deficit: Public Finance in Belgium over 2000-2010*, Leuven, Leuven University Press, 2013, p. 46.

rôle primordial dans le futur puisque la qualité de la coordination repose en grande partie sur le zèle qu'elle va démontrer à faire appliquer les nouvelles règles<sup>109</sup>. Si la majorité qualifiée inversée augmente sa crédibilité, ses décisions ne jouissent toutefois pas d'une implémentation automatique: une marge discrétionnaire, certes réduite, demeure aux mains du Conseil. Il reste donc envisageable qu'une coalition d'Etats décide d'outrepasser les recommandations de la Commission. D'autres observateurs font de plus valoir que « *the Pact [...] is all stick and no carrot ; rewarding good fiscal behavior in booms rather than, or in addition to, punishing bad behavior in slumps, would certainly make better sense* »<sup>110</sup>.

Au vu de leurs limites manifestes, l'établissement de règles budgétaires a aussi pu être remis en cause. Les normes en vigueur n'opèrent en effet pas de distinction entre dépenses courantes et dépenses d'investissement, se centrent sur un indicateur (le solde budgétaire) parcellaire et tiennent peu compte des déséquilibres privés. Elles sous-estiment aussi les limites de la comptabilité publique, la difficulté de calcul du solde conjoncturel et la complexité de formuler un mécanisme de sanction qui n'ait pas un effet négatif sur les finances publiques<sup>111</sup>.

D'autres critiques ont trait à l'absence de mécanisme de solidarité réel. L'instauration d'euro-obligations, même pour un montant limité<sup>112</sup>, reste une éventualité lointaine, tout comme une harmonisation de la fiscalité des entreprises. Pour certains, la variable sociale jouerait donc le rôle de variable d'ajustement et les questions de redistribution, de justice sociale et d'équité seraient tout simplement passées sous silence<sup>113</sup>. Une dernière considération réfère à la pertinence des réformes au vu du contexte spatial et temporel dans lequel elles tendent à s'appliquer: la généralisation de politiques budgétaires restrictives en Europe ne renforcerait-elle pas la contraction des économies les plus faibles<sup>114</sup>? Ne faudrait-il pas songer à adoucir la trajectoire d'assainissement afin de briser le cercle vicieux entre mesures d'ajustement et diminution de la croissance à court terme<sup>115</sup>? Si les mesures adoptées devraient prévenir les crises futures, elles peinent à endiguer la crise actuelle de façon durable.

Sur la forme, les réponses adoptées n'en ont pas moins été source de débat. La nature *ad hoc* des solutions à la crise a pu donner un sentiment d'improvisation de la part des décideurs européens et en premier lieu les chefs d'Etat et de gouvernement<sup>116</sup>. La complexité de l'arsenal

---

<sup>109</sup> BCE « Ten Years of the Stability and Growth Pact », *op. cit.*, p. 82.

<sup>110</sup> C. BEAN, « The Stability Pact: More than a Minor Nuisance ? Discussion », *Economic Policy*, 1998/26, pp. 106.

<sup>111</sup> E. DE CALLATAÏ et PH. LEDENT, « La crise de l'Etat dans tous ses états », *Rev. banc. et fin.*, 2012/4, p. 286.

<sup>112</sup> J. DELPLA et J. VON WEIZSÄCKER, « The Blue Bond Proposal », *Bruegel Policy Brief n°2010/3*, May 2010.

<sup>113</sup> CH. DEGRYSE, *op. cit.*, pp. 74-75.

<sup>114</sup> B. MARZINOTTO et A. SAPIR, « Fiscal Rules: timing is everything », *Bruegel Policy Brief n°2012/3*, September 2012.

<sup>115</sup> Z. DARVAS, « The Euro Crisis: Ten Roots, but Fewer Solutions », *Bruegel Policy Brief n°2012/17*, October 2012.

<sup>116</sup> CH. DEGRYSE, *op. cit.*

de règles mis au point peut d'ailleurs nuire à leur compréhension<sup>117</sup>. La question de la légitimité des décisions adoptées a aussi été soulevée. Les Etats membres ont jusqu'à présent opté pour un modèle de légitimation indirecte, par le biais d'accords intergouvernementaux dont l'application est déléguée aux institutions européennes mais la perte de la confiance des citoyens envers les institutions européennes témoigne peut-être des limites de ce mécanisme<sup>118</sup>. Elle pose en tout cas la question fondamentale du devenir de la gouvernance européenne. La crise économique ne démontre-t-elle pas l'inadéquation du modèle actuel, basé sur un fédéralisme limité, uniquement géré au moyen de règles par des institutions à la légitimité indirecte? La pérennité de la monnaie unique ne nécessite-t-elle pas l'établissement d'une véritable union politique dont la stabilité serait assurée par un fédéralisme économique intégral, dirigé par un gouvernement issu des urnes et capable d'adopter des mesures discrétionnaires<sup>119</sup>? L'enjeu des prochaines années consistera à apporter des éléments de réponse à cette question.

### **Conclusion**

Les contraintes budgétaires découlant de l'intégration monétaire européenne ont considérablement évolué. Après une période de convergence jusqu'à l'instauration de l'euro, l'ineffectivité du PSC a engendré d'importantes divergences entre le centre et la périphérie de la zone euro que la crise financière a mises en lumière. L'aggravation des perspectives budgétaires au sortir de cette crise mondiale a ensuite poussé les instances européennes à réagir. Diverses mesures de coordination macroéconomique ont ainsi été adoptées dont plusieurs en matière budgétaire. Le *six-pack*, le *two-pack* et le TSCG renforcent considérablement l'emprise européenne sur les budgets nationaux, même si leur crédibilité sera largement tributaire de l'effectivité de leur mise en œuvre. Les débats suscités par rapport au caractère intrusif et essentiellement punitif de ces nouvelles règles ainsi que la difficulté qu'éprouve l'UE à retrouver le chemin de la croissance nous amènent à formuler une quatrième sous-hypothèse, selon laquelle il est aujourd'hui moins évident pour les gouvernements nationaux de légitimer la consolidation budgétaire par la référence au projet européen que durant la phase de convergence vers l'euro.

Le reste de ce mémoire étudie l'incidence des évolutions présentées jusqu'à présent sur la conduite de la politique budgétaire belge durant la première moitié de la décennie 1990 et au début des années 2010.

---

<sup>117</sup> G. QUADEN, *et al.*, *op. cit.*, p. 48.

<sup>118</sup> Si 50% des citoyens disaient avoir confiance en l'UE en 2004, ce chiffre n'est plus que de 33% dans l'Eurobaromètre 78 (automne 2012). Le nombre de personnes ayant une image négative de l'UE a pratiquement doublé, passant de 15% à 29% sur la même période. En Belgique, cette fois, la confiance envers l'UE a évolué de 63% en 2004 (et même 73% en 2007) à 46% en 2012. Si ces chiffres restent supérieurs à la moyenne européenne, ils accusent tout de même un déclin de 17%.

<sup>119</sup> S. DULLIEN et J. I. TORREBLANCA, « What is Political Union », *ECFR Policy Brief n°2012/70*, December 2012.

## Troisième partie. L'assainissement budgétaire de la décennie 1990

Cette partie expose le contexte politique, institutionnel et économique en vigueur au début des années 1990 avant de détailler les déterminants politiques de la consolidation budgétaire à travers l'action du gouvernement fédéral, de l'entité II et du CSF.

### Le contexte politique, institutionnel et économique

#### §1<sup>er</sup>. Les élections législatives de 1991 et la formation des exécutifs

À l'issue du scrutin législatif de novembre 1991, treize formations politiques disposent d'une représentation parlementaire<sup>1</sup>. Ce chiffre s'inscrit dans la lignée du multipartisme extrême observable en Belgique depuis le milieu des années soixante<sup>2</sup>. Tout comme en 1987, la famille socialiste devance ses homologues sociale-chrétienne et libérale mais l'écart séparant les partis traditionnellement hégémoniques des autres se restreint<sup>3</sup>.

Au nord du pays, cette élection est qualifiée de « *zwarte zondag* » suite au score alors historique du Vlaams Blok (12,2%). Les trois partis de la coalition sortante (CVP, SP et VU avant son retrait anticipé) sont par contre en recul. Le CVP et le SP conservent les deux premières places devant un PVV en légère hausse mais essuient tous deux une défaite historique. En passant sous la barre des 10%, la VU enregistre pour sa part son plus mauvais résultat depuis trente ans. En Région wallonne, le PS domine largement le paysage politique malgré un ressac de près de 5%. Le PSC conserve la deuxième place devant le PRL et ECOLO, qui connaît une importante progression. Du côté flamand, ces résultats confirment la réduction de la distance entre partis politiques. À l'inverse, la fragmentation politique est beaucoup plus faible en Wallonie, où quatre partis se répartissent l'intégralité des sièges à pourvoir et où le parti dominant dispose d'une confortable avance sur ses poursuivants<sup>4</sup>. L'asymétrie des paysages politiques s'est donc accentuée.

Deux questions se posent au lendemain des élections: comment la majorité fédérale sera-t-elle composée et quel lien entretiendra-t-elle avec les exécutifs des entités fédérées? Seule une coalition entre socialistes et sociaux-chrétiens assurerait au gouvernement fédéral d'être à la fois majoritaire et symétrique, sans toutefois disposer d'une majorité suffisante pour approfondir la réforme de l'Etat. Alors que le CVP n'exclut pas un retour dans l'opposition, la participation au pouvoir des écologistes est envisagée pour la première fois. La formation d'un gouvernement

<sup>1</sup> X. MABILLE *et al.*, « Les élections du 24 novembre 1991 », *C.H. CRISP*, n<sup>os</sup> 1335-1336, 1991.

<sup>2</sup> P. DELWIT, *op. cit.* p. 230.

<sup>3</sup> Voy. les tableaux électoraux en annexe.

<sup>4</sup> X. MABILLE *et al.*, *op. cit.*, pp. 50-51.

s'avère délicate<sup>5</sup>. Verhofstadt échoue à associer libéraux, socialistes, écologistes et VU. Lorsque Wathelet devient formateur, les négociations pour la formation des exécutifs régionaux s'intensifient. Au nord comme au sud du pays, elles débouchent sur un accord entre socialistes et sociaux-chrétiens. Alors que le formateur propose une majorité similaire au niveau national, le CVP et le SP refusent et exigent que le gouvernement dispose d'une majorité des deux-tiers. Nommé informateur, Dehaene songe d'abord à une tripartite traditionnelle mais il s'avère impossible de concilier les différents points de vue. Son dessein évolue alors et il envisage de former un gouvernement composé des sociaux-chrétiens et des socialistes qui serait chargé d'implémenter un programme d'urgence circonscrit aux questions institutionnelles et budgétaires.

Le projet d'accord du 28 février 1992 est adopté sans écueil par le PS, le SP et le PSC. Il suscite par contre de vives controverses au CVP, où il ne recueille que 61,8 % d'approbations<sup>6</sup>. Cette effervescence pèse sur la représentation du parti au sein du gouvernement: seuls Dehaene et Smet y sont reconduits, les trois autres postes échéant à des néophytes. H. Van Rompuy quitte l'exécutif pour se concentrer sur la présidence du CVP. Les cadres du gouvernement évoluent par contre très peu: alors vice-premier ministre, Dehaene prend la tête du gouvernement et est secondé par Claes (SP), Wathelet (PSC) et Coëme (PS), seul débutant à ce poste en l'absence de vice-premier CVP. Maystadt conserve le ministère des Finances, tandis qu'Offeciers quitte son poste au VEV pour devenir la ministre (CVP) du Budget.

Au sortir des élections de 1991, symétrie et congruence demeurent donc la norme. L'installation d'un gouvernement symétrique n'a en effet jamais été contestée, tout comme la congruence entre les différents niveaux de pouvoir: à l'exception de la VU, tous les partis ont subordonné leur participation à un niveau de pouvoir à leur intégration aux autres niveaux, ce qui démontre « le caractère indicatif et quasi-déterminant sur la composition du gouvernement du choix de coalition fait pour les exécutifs »<sup>7</sup>.

## **§2. Le fédéralisme budgétaire et la Section « Besoins de financement »**

Avant d'étudier la configuration qui a mené à l'assainissement des finances publiques, le fédéralisme fiscal et budgétaire tel qu'il se décline en Belgique se doit d'être exposé. Véritablement initié en 1989, ce mouvement n'a pas connu une évolution linéaire. Au contraire, des réformes notables ponctuent de courtes périodes d'adaptation. Cette section en synthétise les évolutions durant la période qui s'étend de 1970 à 1993.

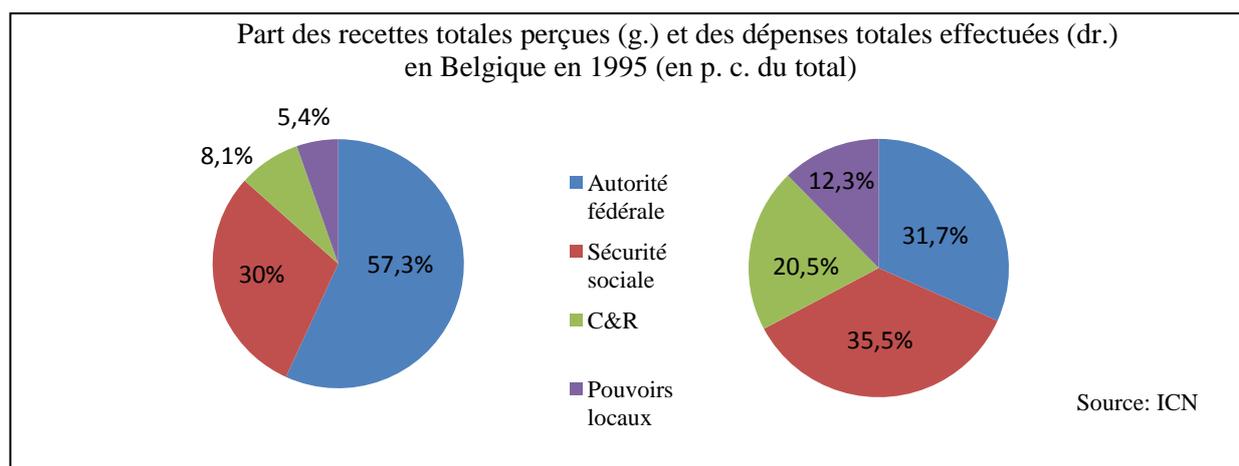
---

<sup>5</sup> X. MABILLE et J. BRASSINNE, « La formation du gouvernement et des exécutifs », *C.H. CRISP*, n° 1356, 1992.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 26-27.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 32.

Entre 1970 et 1988, ce n'est pas tant le mode de financement des entités fédérées que la stabilisation des institutions de la nouvelle Belgique qui domine l'agenda politique<sup>8</sup>. L'ère du fédéralisme fiscal débute en 1989 par le vote de la loi spéciale relative au financement des Communautés et Régions (LSF)<sup>9</sup>. Le faible degré de décentralisation fiscale contraste avec l'étendue des compétences transférées aux entités fédérées<sup>10</sup>: le financement s'opère principalement par rétrocession et s'apparente à un « système de dotations évolutives et programmées dans le temps »<sup>11</sup> dont les graphiques suivants donnent la mesure pour 1995.



Entre-temps, une première réforme de la LSF a eu lieu en 1993. Afin de remédier à l'impécuniosité de la Communauté française, de nouveaux moyens financiers sont attribués aux entités fédérées<sup>12</sup>. L'activation de l'article 138 de la Constitution permet aussi à la Communauté française de transférer l'exercice de certaines compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française sans transfert des moyens financiers équivalents<sup>13</sup>.

Au vu de l'accroissement substantiel des moyens transférés aux Communautés et Régions, une coordination défaillante des politiques budgétaires risquait de nuire à l'assainissement des finances publiques. Cette éventualité aurait surtout été préjudiciable à l'autorité fédérale, plus vulnérable aux chocs externes que les entités fédérées et seule responsable envers les instances européennes<sup>14</sup>. La création d'une section permanente « Besoins

<sup>8</sup> G. PAGANO, *Le financement des Régions et des Communautés, 1970-2002*, Bruxelles, Editions du CRISP, 2002, pp. 17-18.

<sup>9</sup> K. ALGOED et F. DENIL, « Fiscal Federalism: The Transition to a New Model of Fiscal Relations », in E. DE CALLATAY et F. THYS-CLÉMENT (éds.), *op. cit.*, pp. 241-289.

<sup>10</sup> 32% du budget de l'autorité fédérale. B. BAYENET et A. DECOSTER, « Le financement des Communautés et Régions », in *Belgique: des lendemains qui changent*, Actes de la Journée d'étude d'actualité politique, Louvain-la-Neuve, 2010, p. 23.

<sup>11</sup> B. BAYENET, « La sixième réforme de l'Etat et le financement des entités fédérées en Belgique », *I.I.D.P.*, 2012/8, p. 3.

<sup>12</sup> Elles gèrent alors des sommes égales à environ 40 % du budget fédéral. B. BAYENET et A. DECOSTER, *op. cit.*, p. 26.

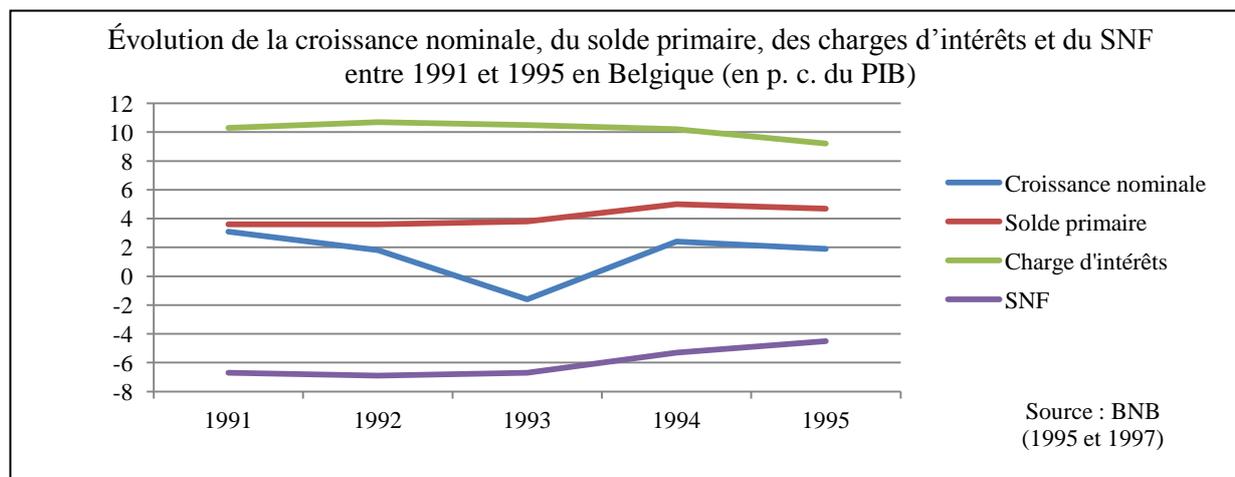
<sup>13</sup> B. BAYENET, *op. cit.*, p. 3.

<sup>14</sup> P. VAN ROMPUY, « La coordination des politiques budgétaires: 15 ans d'expérience du Conseil Supérieur des Finances », in M. MIGNOLET (éd.), *Le fédéralisme fiscal*, Bruxelles, De Boeck, 2005, p. 381.

de financement des pouvoirs publics »<sup>15</sup> au sein du Conseil supérieur des Finances (CSF) par l'article 49, §6 de la LSF aspire à garantir la cohérence des différentes politiques budgétaires.

La mission des institutions budgétaires indépendantes peut prendre la forme d'élaboration de projections budgétaires, de recommandations ou d'évaluations relatives à la politique fiscale du gouvernement<sup>16</sup>. En Belgique, deux institutions relèvent de cette catégorie: tandis que l'ICN réalise des projections macroéconomiques depuis 1994, le CSF fait office d'instance de recommandation. Depuis 1989, la Section est chargée de rendre des avis sur les besoins de financement des pouvoirs publics<sup>17</sup>. Elle se compose de douze membres répartis paritairement sur le plan linguistique et nommés pour un mandat renouvelable de cinq ans en raison de leurs « compétences particulières et de leur expérience dans le domaine financier et économique »<sup>18</sup>. La moitié des membres représente l'entité I, l'autre moitié l'entité II<sup>19</sup>. Parmi les six représentants de l'entité I, trois sont membres sont présentés par la Banque nationale de Belgique. Le secrétariat de la Section est assuré par le Service d'Etudes du SPF Finances. Sa mission inclut la préparation des réunions et la rédaction des rapports<sup>20</sup>.

### §3. Le contexte macroéconomique



Un regard sur le contexte macroéconomique de la première moitié de la décennie 1990 fait dans un premier temps état d'une croissance baissière qui prend fin à la suite de l'importante récession de 1993 (-1,6% du PIB)<sup>21</sup>. À partir de 1994, la croissance est à nouveau largement

<sup>15</sup> Ci-après « la Section ».

<sup>16</sup> L. COENE et G. LANGENUS, « Promoting fiscal discipline in a federal country: the mixed track record of Belgium's High Council of Finance », *Wirtschaftspolitische Blätter*, 58/1, 2011, pp. 11-35.

<sup>17</sup> Art. 49, §6, ali. 2. Si elle estime, ce qui n'a encore jamais été le cas, que l'équilibre des finances publiques est menacé, elle peut « émettre un avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'un pouvoir public » (art. 49, §6, ali. 3 de la LSF).

<sup>18</sup> Art. 49, §6, ali. 1<sup>er</sup> de la LSF.

<sup>19</sup> L'entité I regroupe le pouvoir fédéral et la sécurité sociale tandis que l'entité II se compose des Communautés et Régions et des pouvoirs locaux.

<sup>20</sup> L. COENE et G. LANGENUS, *op. cit.*

<sup>21</sup> Cette section se base sur les rapports annuels publiés par la Banque nationale de Belgique entre 1992 et 1995.

positive (+2,4%). Cette rupture a incontestablement impacté l'action du gouvernement puisque le besoin net de financement repasse sous la barre des 6% du PIB à partir de 1994 (-5,3%) avant d'entamer une amélioration permanente jusqu'au rétablissement de l'équilibre des finances publiques en 2000. Durant ses deux premières années d'exercice, le gouvernement Dehaene I<sup>er</sup> a donc surtout stabilisé les finances publiques<sup>22</sup>, avant d'enclencher la réduction des déficits en 1994. Le solde primaire témoigne de la même dynamique: d'une grande stabilité entre 1991 et 1993 (3,6%), il progresse de plus d'un point de PIB en 1994 (5%). Les charges d'intérêts suivent quant à elle une courbe inversée: après avoir légèrement augmenté en 1992, elles se stabilisent durant les deux années suivantes avant d'amorcer une baisse durable dès 1995.

Au niveau européen, le manque de coordination des politiques monétaires durant le retournement conjoncturel provoque une crise du SME dès 1992. Alors que certains pays réclament une baisse des taux d'intérêts, l'Allemagne hypothèque le maintien de la discipline collective en les maintenant à un niveau élevé afin de tempérer l'inflation née de la réunification. Le rejet du Traité de Maastricht par le peuple danois et la dépréciation du dollar vis-à-vis du Deutsche mark déclenchent alors des mouvements spéculatifs contre les monnaies les moins fortes du SME et aboutissent à un retrait de la livre sterling et de la lire italienne. Après une période de détente, la crise s'aggrave en 1993 et seul un élargissement des marges de fluctuations des cours de change de 2,25% à 15% des cours-pivots se révèle en mesure d'apaiser les tensions sur le marché des changes<sup>23</sup>.

### **Le processus politique de l'assainissement budgétaire**

Ces éléments de contexte ne doivent pas être perdus de vue au moment d'étudier la mise en œuvre de l'assainissement budgétaire de la première moitié des années 1990 à travers l'action du gouvernement fédéral, la participation des entités fédérées et le rôle de la Section.

### **§1<sup>er</sup>. La politique budgétaire du gouvernement fédéral**

#### ***Le programme d'urgence, la triple norme et le plan de convergence***

L'accord de gouvernement présenté sous la forme de « programme d'urgence » formule un triple objectif: intégrer la Belgique dans l'UEM, approfondir la structure fédérale et répondre aux défis de société<sup>24</sup>. En matière de finances publiques, la limitation du déficit et de la dette constitue le principal défi du gouvernement Dehaene I<sup>er</sup> car au moment où il entre en fonction, le déficit public représente encore 6,9% du PIB et la dette publique brute consolidée équivaut à

---

<sup>22</sup> Cela a pu engendrer une certaine frustration puisque « les effets des mesures prises au cours de l'année 1992 ont été presque intégralement annulés par les moins-values fiscales et les augmentations d'allocations de chômage qui ont découlé du retournement de la conjoncture ». Banque nationale de Belgique, *Rapport 1992*, Bruxelles, février 1993, p. 16.

<sup>23</sup> Banque nationale de Belgique, *Rapport 1992, op. cit.*, pp. 10-12 et *Rapport 1993*, Bruxelles, février 1994, pp. 16-18.

<sup>24</sup> Gouvernement fédéral, *Accord de gouvernement, Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 290/1, 9 mars 1992.

133% du PIB. Il s'agit là d'un « héritage macro-budgétaire assez lourdement hypothéqué »<sup>25</sup> alors que l'évaluation de la situation budgétaire des Etats candidats à l'adhésion à la zone euro se profile. L'accord de gouvernement énonce donc trois règles qui vont baliser son action. La première est que la croissance des dépenses de l'Etat doit être nulle en termes réels et hors charges d'intérêts. La deuxième exige une élasticité unitaire des recettes fiscales par rapport au PIB. Le rétablissement de l'équilibre des comptes de la sécurité sociale constitue la dernière règle de cette « triple norme ». Le gouvernement réalise ensuite un premier contrôle budgétaire en mars 1992. Parmi les mesures décidées en cette occasion, certaines, comme l'augmentation des accises et de la vente de participations, seront utilisées de façon récurrente. Notons aussi la réforme de la TVA et l'augmentation des cotisations sociales<sup>26</sup>.

Quelques semaines plus tôt, la Section avait élaboré un premier tableau de bord censé guider l'ensemble des administrations publiques vers un déficit de 3% du PIB en janvier 1997<sup>27</sup>. Le Pouvoir Central National doit assumer 70% d'un effort budgétaire alors estimé à BEF 46 milliards par an<sup>28</sup>. Afin de garantir la crédibilité de la politique budgétaire belge lors de l'évaluation européenne qui se profile, la Section conseille de réaliser un effort conséquent avant 1994 plutôt que de réduire les déficits de façon linéaire. Le plan de convergence du 22 juin 1992 s'inspire largement de cet avis. Après un rappel des politiques macroéconomiques des années 1980, il mentionne que « s'agissant du niveau du taux de change, des taux d'intérêt et de l'inflation, la Belgique a déjà largement atteint le taux de convergence exigé [...]. Par contre, en matière de finances publiques, la Belgique se situe bien en dehors des critères évoqués par le Traité »<sup>29</sup>. La seconde partie du plan décline la stratégie du gouvernement qui consiste à stabiliser le déficit nominal en 1992 et à le réduire dès 1993. La contribution discrétionnaire de l'entité II s'élève à 0,6% du PNB entre 1993 et 1996, le solde revenant à l'entité I. La Section est enfin chargée d'émettre un rapport annuel relatif à l'exécution du plan de convergence.

Le gouvernement s'engage donc à accomplir l'effort requis pour que la Belgique accède à l'UEM et n'aura de cesse d'instrumentaliser la convergence européenne pour légitimer sa politique budgétaire restrictive, alors que des motifs d'ordre interne<sup>30</sup> expliquent aussi ce choix de la rigueur. Mais puisque personne ne souhaitait être tenu responsable de la non-adhésion de

---

<sup>25</sup> R. SAVAGE, « La politique budgétaire », in E. DE CALLATAÏ (dir.), *La fin du déficit budgétaire. Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges (1990-2000)*, Bruxelles, De Boeck, 2002, p. 32.

<sup>26</sup> E. LENTZEN et P. BLAISE, « La mise en œuvre des priorités du gouvernement Dehaene », *C.H. CRISP*, n° 1406, 1993, p. 11.

<sup>27</sup> Conseil supérieur des Finances, Section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Implications de l'objectif 'Maastricht 1991' pour les besoins de financement des pouvoirs publics*, janvier 1992.

<sup>28</sup> Ou EUR 1,14 milliard. Ce rapport correspond à sa part relative dans l'ensemble des dépenses primaires des pouvoirs publics.

<sup>29</sup> Plan de convergence de la Belgique, 22 juin 1992, *Bulletin de Documentation*, 1992/7, p. 65.

<sup>30</sup> Enrailler l'effet boule de neige, créer de nouvelles marges de manœuvre, réduire les coûts du vieillissement et la dette environnementale. E. DE CALLATAÏ, « L'assainissement sans réforme », in E. DE CALLATAÏ (dir.), *op. cit.*, pp. 17-24.

la Belgique à la zone euro et que le côté tangible du projet suscitait un enthousiasme indéniable au sein de la population<sup>31</sup>, il était politiquement plus acceptable de s'en référer à cet argument.

### *Les premiers conclaves*

Durant l'élaboration du budget de 1993, le gouvernement opte finalement pour le scénario « normé » (non accéléré). Parmi les mesures adoptées pour un montant de BEF 117 milliards (EUR 2,9 milliards), on retrouve une augmentation des accises et des privatisations. La gestion de la dette représente un quart de l'effort budgétaire mais aucune mesure ne concerne les allocations familiales ou l'indexation automatique des salaires. La non-indexation des barèmes fiscaux est par contre acceptée. L'accord reçoit un accueil mitigé au sein de l'aile droite du CVP qui défend un assainissement accéléré et déplore un manque d'économies en dépenses primaires. Afin d'atténuer cette contestation et de pallier une nouvelle dégradation de la situation économique, un ajustement complémentaire de BEF 22 milliards (EUR 550 millions) est opéré en septembre 1992. Il repose pour moitié sur des privatisations, le surplus ayant trait à une meilleure perception de l'impôt et à des mesures en sécurité sociale<sup>32</sup>.

Le contrôle budgétaire de 1993 amorce un premier tournant dans la stratégie d'assainissement. Un récent avis du CSF<sup>33</sup> relève en effet que le déficit de 1992 s'élève à 6,9% du PIB, bien au-delà des 5,7% prévus dans le plan de convergence. Si un tiers de cet écart tient à des considérations statistiques, le reste découle de la non-réalisation des objectifs budgétaires antérieurs. La Section propose donc au gouvernement de réviser les étapes intermédiaires du plan de convergence<sup>34</sup> et de commencer à préparer l'exercice 1994 en adoptant une perspective pluriannuelle dès le contrôle budgétaire de mars 1993. Le gouvernement se met rapidement d'accord sur un effort complémentaire de BEF 40 milliards pour 1993 et de BEF 113 milliards à l'horizon 1994 (respectivement EUR 1 milliard et EUR 2,72 milliards). Des dissensions entre CVP et PS<sup>35</sup> sur la manière d'atteindre ces montants poussent toutefois Dehaene à présenter sa démission au Roi, qui réserve sa réponse. Après une médiation du Premier ministre auprès des présidents de parti, le problème est résolu par l'ajout d'une colonne de « mesures n'augmentant pas les charges » à côté des traditionnelles colonnes de recettes et de dépenses<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> En 1992, 68% des Belges ont une image positive de l'euro. Ce taux s'élève même à 76% en 1999, année du lancement de la monnaie unique (Eurobaromètres 37 et 61, juin 1992 et juillet 1999).

<sup>32</sup> M. DEWEERDT, « Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1992 », *Res Publica*, XXXV/3-4, 1993, pp. 306-311.

<sup>33</sup> Conseil supérieur des Finances, Section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Avis relatif à la réalisation des hypothèses de départ du plan de convergence*, février 1993.

<sup>34</sup> L'objectif pour 1993 est revu à 5,8% du PIB, au lieu des 5,2% initiaux. Voy. les tableaux en annexe.

<sup>35</sup> Le CVP veut un saut d'index et une réduction des dépenses alors que le PS défend l'index et préconise de nouvelles recettes.

<sup>36</sup> BEF 42 milliards chacune. 60% des mesures de dépenses touchent la sécurité sociale et près de 80% des nouvelles recettes proviennent d'une « cotisation complémentaire de crise », prélèvement de 3 centimes additionnels sur l'IPP, l'Isoc et le précompte mobilier. Les mesures n'augmentant pas les charges sont, pour BEF 29 milliards, la lutte contre l'évasion fiscale, une

Trois mois plus tard, le budget initial de 1994 est voté par le parlement. Les décisions de mars sont complétées par des mesures de BEF 33 milliards. La moitié de cette somme résulte de privatisations, 5 milliards proviennent de recettes non-fiscales et 5 autres d'économies dans les départements. Les réformes de la sécurité sociale sont conditionnées à l'adoption d'un nouveau pacte social par les partenaires sociaux, attendu pour la fin de l'année<sup>37</sup>.

Le retour de la croissance et l'adoption du plan global marquent la fin de cette première phase du processus d'assainissement. À l'exception de la crise de mars 1993, les conclaves analysés jusqu'à présent se sont invariablement clôturés par l'adoption de nombreuses mesures ponctuelles (privatisations, gestion de la dette, *etc.*), ce qui s'explique par plusieurs facteurs. L'absence de vice-premier ministre CVP et la marge de manœuvre restreinte du vice-premier PS ont tout d'abord entravé la constitution d'un axe fort au sein du gouvernement. À défaut de représentant de son parti au sein du comité ministériel restreint, le Premier ministre a en outre souvent été amené à se départir de son rôle d'arbitre pour défendre les intérêts du CVP. Il est d'ailleurs symptomatique de constater que c'est à l'issue d'une négociation entre Dehaene et les présidents de parti que les décisions les plus significatives ont été prises. La quatrième réforme de l'Etat faisait troisièmement office de priorité pour le CVP et nul ne souhaitait voir la négociation en cours échouer en raison de considérations budgétaires<sup>38</sup>. Enfin, le poids politique de la ministre du Budget ne lui permettait pas d'imposer la ligne budgétaire ferme qu'elle défendait. Son remplacement par H. Van Rompuy en septembre 1993 va infléchir cette tendance car en plus d'hériter du ministère du Budget, l'ancien président du CVP accède au rang de vice-premier ministre, ce qui lui confère d'emblée une assise gouvernementale considérable.

Si la réduction du déficit nominal n'atteint pas encore le niveau escompté, plusieurs instruments profitables à la consolidation sont aussi déployés à ce stade: les finances publiques sont désormais abordées sous un angle consolidé, la programmation budgétaire devient pluriannuelle et la croissance des dépenses primaires est modérée par des « réévaluations » de crédits budgétaires<sup>39</sup>. La modernisation de la comptabilité et des instruments de la dette se poursuit<sup>40</sup>. Enfin, la création de l'ICN et le suivi des programmes de convergence par la Section s'inscrivent dans une optique d'objectivation des données macroéconomiques<sup>41</sup>.

---

meilleure perception de l'impôt et la vente d'actifs. Exposé général de l'ajustement des budgets des recettes et des dépenses de l'année budgétaire 1993, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 986/1, 30 avril 1993, p. 20.

<sup>37</sup> M. DEWEERDT, « Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1993 », *Res Publica*, XXXVI/3-4, 1994, pp. 246-247.

<sup>38</sup> J.-L. DEHAENE, *Memoires*, Kessel-Lo, Uitgeverij Van Halewijck, 2012, p. 437.

<sup>39</sup> P. REYNDERS, « Primaire uitgaven in de jaren negentig », in E. DE CALLATAÏ, *op. cit.*, p. 91.

<sup>40</sup> L. BUFFEL et J. VUCHELEN, « De overheidsschuld », in E. DE CALLATAÏ, *op. cit.*, pp. 135-148.

<sup>41</sup> H. BOGAERT *et al.*, « Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process », *F.P.B.W.P.*, 2006/4, pp. 1-20.

### *Le projet de pacte social, la crise du SME et le Plan global*

Suite à un avis unanime du Conseil Central de l'Economie concluant à la dégradation de la position compétitive de la Belgique<sup>42</sup>, le gouvernement exhorte les partenaires sociaux à conclure un nouveau pacte social<sup>43</sup>. En octobre 1993, six experts rendent leur rapport sur l'emploi, la compétitivité et le financement de la sécurité sociale<sup>44</sup>. Malgré les modifications apportées par le Premier ministre, les organisations syndicales, FGTB en tête, expriment leur refus de négocier à partir de cette note. Le gouvernement prend acte de cette décision mais poursuit ses travaux car les pressions subies par le BEF lui imposent d'apporter une solution crédible aux déséquilibres macroéconomiques afin de garantir la liaison du BEF au DEM, indispensable à la convergence. Si l'exécutif renonce formellement à la concertation tripartite, les nombreuses consultations menées en amont avec les partenaires sociaux lui donnent toutefois une idée précise de leurs attentes.

Le plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale est adopté le 17 novembre 1993<sup>45</sup>. L'introduction de l'indice-santé en est l'élément central. En excluant les prix du tabac, de l'alcool, de l'essence et du diesel de la base de calcul, il retarde *de facto* l'indexation. Le gel des salaires réels est aussi décrété pour 1995 et 1996, tout comme une réduction des charges patronales et des mesures de flexibilisation du marché du travail. Ces mesures sont compensées par une augmentation des accises et de la TVA, dont le taux passe de 19,5% à 20,5%. Il est en outre prévu de réduire les dépenses de sécurité sociale d'un point de PIB entre 1994 et 1996 et d'augmenter les recettes. L'impact budgétaire de ce programme est respectivement évalué à BEF 70 milliards, 90 milliards et 110 milliards entre 1994 et 1996<sup>46</sup>.

La réponse syndicale s'opère par l'organisation de grèves. Alors que la période d'opposition avait rapproché PS et FGTB, la logique de gouvernement requiert un profil plus pragmatique de la part du PS, ce qui provoque un délitement de leur relation<sup>47</sup>. Bien que la position du mouvement ouvrier chrétien soit moins tranchée que celle de la FGTB, le CVP accepte de se passer de son soutien à la suite de l'amorce d'un débat sur le rôle des *standen* dans l'action du parti et des critiques du PVV à l'encontre du *middenveld*<sup>48</sup>. Cette prise de distance est

<sup>42</sup> Conseil Central de l'Economie, *Avis et rapport relatifs à la position compétitive de la Belgique*, 12 mars 1993.

<sup>43</sup> Exposé général des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 1994, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1177/1, 28 septembre 1993, p. 50.

<sup>44</sup> E. ARCQ, « Du pacte social au plan global », *C.H. CRISP*, n°s 1420-1421, 1993, p. 24. Présidé par Verplaetse (CVP), ce groupe rassemble aussi Tollet et Jadot (PS), P. Van Rompuy (CVP), Verwilt (SP) et Bogaert (PSC).

<sup>45</sup> OCDE, *Études économiques 1993-1994 pour la Belgique et le Luxembourg*, Paris, Éditions de l'OCDE, 1994, pp. 13-14.

<sup>46</sup> Respectivement EUR 1,75 milliard, 2,25 milliards et 2,75 milliards. Voy. J.-L. DEHAENE, *op. cit.*, p. 455.

<sup>47</sup> X. MABILLE, « Le parti socialiste », *C.H. CRISP*, n°s 1867-1868, 2005, pp. 61-62 et P. DELWIT, « Le parti socialiste », in P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (éds.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1996, p. 26.

<sup>48</sup> L. DE WINTER, « Le CVP: entre gestion et conviction », in P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (éds.), *op. cit.*

moins surprenante dans le chef du SP et du PSC dont le rapport au pilier s'est progressivement disloqué sous l'effet de la scission des partis politiques nationaux<sup>49</sup>. Le PSC défendait de plus une ligne similaire à celle du CVP sur les dossiers socio-économiques, alors que la position médiane du SP l'éloignait de sa base syndicale<sup>50</sup>. Dans un contexte de mondialisation néolibérale et de déclin du poids syndical, le plan global témoigne donc d'une « autonomisation accrue »<sup>51</sup> des partis politiques vis-à-vis des syndicats. Si cette distanciation élargit l'espace de négociation politique, les manifestations organisées à l'encontre du plan gouvernemental illustrent également la délicatesse du mouvement de retour vers la base.

L'exécution du plan global a achevé de démontrer la détermination des autorités belges à atteindre les critères de Maastricht et la détente des taux d'intérêts atteste de la confiance retrouvée des marchés financiers. La mise en œuvre loyale des mesures a aussi renforcé la confiance interpersonnelle et la cohésion au sein du gouvernement. À l'analyse, le plan global peut donc être considéré comme un moment clé dans l'action gouvernementale car au-delà de son importance budgétaire intrinsèque, il a aussi contribué à lever les doutes sur la volonté de l'exécutif d'atteindre les objectifs budgétaires qu'il s'était fixés. Alors que l'intention initiale du gouvernement était de s'inscrire dans une logique de dialogue social, la prise de distance opérée par rapport aux organisations syndicales et la réforme de l'index ont renforcé sa crédibilité<sup>52</sup>.

### *La route vers l'euro*

À la différence de la situation observée jusqu'à présent, les deux conclaves de l'année 1994 se déroulent dans un climat relativement serein. La reprise de la croissance économique et les décisions actées dans le plan global limitent la portée du contrôle budgétaire de mars 1994. Par rapport aux estimations initiales, les recettes accusent un manque à gagner de BEF 33 milliards qui est intégralement compensé par des mesures de gestion de la dette et par une nouvelle vente d'actifs, pour un montant respectif de BEF 16 et 17 milliards<sup>53</sup>.

Selon les chiffres du CSF<sup>54</sup>, le maintien de la trajectoire à l'horizon 1995 nécessite un effort de BEF 70 milliards mais, pour la première fois depuis l'installation du gouvernement, des recettes fiscales plus importantes que prévu réduisent ce montant à BEF 40 milliards. Durant le conclave de juillet 1994, le gouvernement décide de supprimer des crédits à hauteur de 10 milliards, de réformer le système d'assurance-maladie et de poursuivre la politique de

<sup>49</sup> Voy. P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (éds.), *op. cit.*

<sup>50</sup> S. GOVAERT, « Le Socialistische partij (SP) », in P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (éds.), *op. cit.*, p. 53.

<sup>51</sup> R. HYMAN et R. GUMBRELL-MC CORMICK, « Syndicats, politique et partis: une nouvelle configuration est-elle possible ? », *Revue de l'IREES*, 65/2, 2010, p. 36.

<sup>52</sup> J.-L. DEHAENE, *op. cit.*, p. 455.

<sup>53</sup> M. DEWEERDT, « Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1994 », *Res Publica*, XXXVII/3-4, 1995, p. 287.

<sup>54</sup> Conseil supérieur des Finances, Section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Rapport annuel*, juin 1994.

privatisation (13 milliards)<sup>55</sup>. Ce bref conclave budgétaire est aussi le dernier du gouvernement Dehaene I<sup>er</sup>. Au vu de l'effort substantiel qu'il restait à entreprendre pour d'atteindre un déficit de 3% dès 1996<sup>56</sup>, il a été jugé préférable d'anticiper la tenue des élections pour que l'ajustement du budget de 1995 et la préparation du budget de 1996 n'interfèrent pas avec le déroulement de la campagne électorale.

Pour rencontrer son objectif, le gouvernement fédéral a délibérément suivi une double stratégie. Il a premièrement instauré un carcan budgétaire strict, tant de l'accord de gouvernement que vis-à-vis des instances européennes, par le biais du plan de convergence. Il a ensuite confié le contrôle de la trajectoire budgétaire à la Section. Un renvoi systématique à des autorités extérieures (l'UE, la Section et, au plus fort de la crise du SME, les marchés financiers) est d'ailleurs révélateur de l'intention de l'exécutif de se saisir de tous les outils de légitimation à sa disposition afin d'atteindre son objectif.

## §2. La contribution de l'entité II

Ainsi qu'expliqué précédemment, le plan de convergence prend acte de la nouvelle structure institutionnelle en requérant une participation discrétionnaire des entités fédérées de l'ordre de 0,6% du PIB en quatre ans. Ce chiffre *a priori* modique s'explique par deux facteurs. Le premier, d'ordre institutionnel, renvoie aux accords financiers de la troisième réforme de l'Etat. En ne transférant aux entités fédérées que 85,7% des moyens nécessaires à l'exercice des compétences dont elles héritent, la LSF organise *de facto* leur contribution à l'assainissement<sup>57</sup>. La réforme de l'Etat de 1993 a toutefois quelque peu desserré cette contrainte<sup>58</sup>. L'autre explication est d'ordre politique: même au cœur de la récession de 1993, l'entité I a préféré assumer un effort budgétaire supérieur plutôt que de renégocier la répartition entre entités et risquer de susciter un conflit politique majeur<sup>59</sup>. Il n'est donc guère surprenant de constater qu'entre 1992 et 1995, « l'intégralité (et même un peu au-delà) de l'effort restrictif global de 3,4% du PIB se trouve concentré au niveau de la seule entité I »<sup>60</sup>.

Malgré cette répartition asymétrique de l'effort, le modèle coopératif de coordination budgétaire est jugé satisfaisant<sup>61</sup>. Dès 1994, il donne lieu à la signature d'accords de coopération établissant une norme quantifiée que chaque composante de l'entité II s'engage à respecter. La trajectoire proposée par la Section sert de point de départ à une négociation qui se déroule dans

<sup>55</sup> M. DEWEERDT, « Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1994 », *op. cit.*, p. 288.

<sup>56</sup> Il est estimé que le solde net de financement atteindra 4,2% du PIB à la fin de l'année 1995.

<sup>57</sup> W. MOESEN, « Le fédéralisme budgétaire: règles et applications en Belgique », *R.P.V.E.*, XXXVII/2, 1998, p. 89.

<sup>58</sup> E. DE CALLATAÏ et R. SAVAGE, « Fédéralisme et choix budgétaires », *R.P.V.E.*, XXXVII/2, 1998, p. 104.

<sup>59</sup> R. SAVAGE, « La politique budgétaire », *op. cit.*, p. 41.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 38. Notons cependant que l'entité I bénéficiait aussi de la baisse ultérieure des charges d'intérêts.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 41 et P. VAN ROMPUY, *op. cit.*, pp. 381 et sq.

le cadre de la Conférence interministérielle des Finances et du Budget, lieu de coordination « relativement informel mais essentiel »<sup>62</sup> qui rassemble les ministres des Finances et du Budget de l'autorité fédérale et des Communautés et Régions. Ces accords sont ensuite entérinés par le Comité de concertation et repris dans le plan de convergence. De 1994 à 2001, l'entité II considérée globalement a toujours respecté ses engagements, faisant parfois même mieux que ce qui avait été convenu initialement<sup>63</sup>. Sur la période 1994-1996, la Flandre a par exemple dépassé les objectifs qui lui étaient assignés<sup>64</sup> pour des raisons de lissage budgétaire mais aussi par loyauté vis-à-vis des membres du CVP et du SP présents au niveau fédéral<sup>65</sup>.

### §3. Évaluation du rôle de la Section

Coene et Langenus ont établi un indice permettant de mesurer l'influence des avis de la Section sur l'action du gouvernement fédéral<sup>66</sup>. Sous le gouvernement Dehaene I<sup>er</sup>, il s'élève en moyenne à 4,25 sur 5. Étant donné la corrélation positive qui unit score et influence, cela signifie que la Section a joué un rôle non négligeable durant la phase de convergence vers l'euro. Ils en concluent que ses recommandations peuvent positivement affecter les soldes budgétaires si elles sont cohérentes sur la durée et que les coûts de déviation sont élevés.

Cette analyse peut utilement être complétée à partir d'éléments qualitatifs. Le premier d'entre eux a trait à la composition de l'organe. Les personnes nommées en 1989 l'ont été par des exécutifs pratiquement identiques à ceux issus des élections de 1991. En plus de leur intrinsèque légitimité technocratique, les avis du CSF jouissaient donc aussi d'une indéniable assise politique, compte tenu du fait que tous les partis de la majorité y disposaient de représentants. Cette congruence a pu faciliter « l'intéressement »<sup>67</sup> des sphères gouvernementales, tout comme les liens privilégiés que divers membres de la Section entretenaient avec d'éminents responsables politiques<sup>68</sup>. Une autre explication tient au caractère relativement lâche du mandat conféré aux membres de la Section. Si leur orientation politique était généralement établie, ils disposaient néanmoins d'une indépendance suffisante pour baliser eux-mêmes l'espace de négociation. Ce subtil équilibre entre représentation politique et appréciation personnelle de la situation leur permettait de conclure des compromis mais aussi de

---

<sup>62</sup> J.-F. HUSSON, « Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux », *R.P.V.E.*, XLVII/4, 2008, p. 39.

<sup>63</sup> P. VAN ROMPUY, *op. cit.*, p. 392.

<sup>64</sup> J.-F. HUSSON, « Les accords de coopération en matière d'objectifs budgétaires », *Bulletin de documentation*, 1997, p. 192.

<sup>65</sup> Durant les années 1990, « les forces centripètes l'emportent au sein du CVP sur les forces centrifuges » selon L. DE WINTER, « Le CVP: entre gestion et conviction », *op. cit.*, p. 72.

<sup>66</sup> L. COENE et G. LANGENUS, *op. cit.* Voy. le tableau en annexe.

<sup>67</sup> M. CALLON, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *L'année sociologique*, 36/3, 1986, pp. 169-208.

<sup>68</sup> Verplaetse entretenait d'excellentes relations avec Dehaene, tout comme Tollet et Busquin ou Brouhns et Maystadt.

les faire accepter à leur mandant par la suite. Les affinités personnelles développées par les différents membres au fil du temps<sup>69</sup> ont enfin pu aider à dépasser certains écueils potentiels.

### Conclusion

Après un processus de formation des exécutifs délicat, le gouvernement Dehaene I<sup>er</sup> s'engage à redresser l'état des finances publiques afin d'assurer l'accession de la Belgique à la zone euro. Durant cette période, la triple norme et le plan de convergence de juillet 1992 balisent son action. La dégradation du contexte macroéconomique engendre l'implémentation d'une politique budgétaire restrictive dont le plan global constitue le paroxysme. S'il est à l'origine d'importants mouvements de grève, son envergure contribue à l'accélération du mouvement de consolidation des finances publiques au moment du retournement de la conjoncture. Conformément à la nouvelle réalité institutionnelle, une participation à cet effort est demandée à l'entité II et se matérialise dans des accords de coopération. L'impact de la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » a enfin pu être souligné, tant au niveau du suivi de l'exécution du plan de convergence que dans la préparation des accords de coopération.

Plusieurs conclusions se dégagent de ces développements. Le plan global a tout d'abord démontré que le compromis élitaire pouvait faire l'objet d'un rejet appuyé de la part d'organisations syndicales moins liées aux partis politiques. La thématique de la coopération inter-entité a ensuite fait l'objet d'une double décision implicite. Si l'entité I a *de facto* accepté de prendre l'intégralité de l'effort discrétionnaire complémentaire à son compte, les réalisations budgétaires des entités fédérées ont souvent été meilleures que ce qui était prévu et ont de la sorte amélioré le solde de financement de l'ensemble des administrations publiques. Ce choix a enfin abouti à concentrer l'essentiel de l'effort aux mains d'un petit groupe de personnes, principalement composé du comité ministériel restreint, des ministres du Budget et des Finances ainsi que les présidents de parti. Enfin, le gouvernement n'a eu de cesse de légitimer sa politique budgétaire par une référence constante aux objectifs européens et, plus exceptionnellement, à la pression des marchés financiers.

---

<sup>69</sup> En dépit de changements ponctuels, la composition de la Section ne sera modifiée en profondeur qu'en 2006.

## Quatrième partie. L'assainissement budgétaire des années 2010

Cette dernière partie est construite de façon symétrique par rapport à la précédente. Après une présentation des éléments de contexte pertinents, la configuration politique en charge du nouvel assainissement des finances publiques est exposée.

### Le contexte politique, institutionnel et économique

#### §1<sup>er</sup>. Les élections de juin 2010 et la formation du gouvernement fédéral

Pour la troisième fois dans l'histoire de la Belgique fédérale, les élections législatives de 2010 se déroulent indépendamment de celles des Communautés et Régions, organisées un an auparavant<sup>1</sup>. Si elles confirment la volatilité de l'électorat, c'est surtout le contraste entre le vote régionaliste d'une Flandre majoritairement de droite d'une part, et le choix de la stabilité institutionnelle d'une Wallonie ancrée à gauche d'autre part, qui interpelle. Le profil des deux vainqueurs des élections symbolise cette asymétrie, tant tout semble opposer le PS et la N-VA<sup>2</sup>.

Une analyse en termes de familles place les socialistes en tête, devant les libéraux, la N-VA<sup>3</sup>, les sociaux-chrétiens et les écologistes. Grâce aux 27 sièges qu'elle conquiert à la Chambre, la N-VA devient la première formation politique à l'échelle nationale, fait inédit pour un parti non-traditionnel. En Flandre, ses 27,8% des voix lui assurent une avance de plus de 10% sur le CD&V, qui réalise un score historiquement faible de 17,3%. Le SP.a se classe en troisième place, devant L'OPEN-VLD, le VB, GROEN! et la LDD. À l'exception de GROEN!, tous ces partis sont également en déclin, parfois notable comme dans le cas de L'OPEN-VLD (-5%) et du VB (-6,7%). Le PS reprend pour sa part la première place en Wallonie à la faveur d'une large progression (37,6%, +8,1%) et du ressac du MR (22,2%, -9,1%). Le CDH conserve sa troisième position devant ECOLO et le PP, qui obtient un élu<sup>4</sup>.

Ces résultats limpides mais asymétriques mènent à une formation gouvernementale de plus de 500 jours<sup>5</sup>. La composition de l'éventuelle coalition<sup>6</sup> est l'un des nombreux sujets de dissension entre le PS et la N-VA. Il est dans un premier temps décidé d'intégrer les composantes des gouvernements flamand (CD&V, SP.a et N-VA) et francophones (PS, CDH, ECOLO) à la négociation. En raison de la volonté des écologistes de participer conjointement aux négociations institutionnelles, Groen! est aussi impliqué. Les libéraux sont par contre exclus à ce stade. Ils seront réintégrés aux discussions six mois plus tard, après l'échec de la mission de

<sup>1</sup> P. BLAISE *et al.*, « Les résultats des élections fédérales du 13 juin 2010 », *C.H. CRISP*, n<sup>os</sup> 2082-2083, 2010, p. 7.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 16-18.

<sup>3</sup> Qui n'a cependant pas d'*alter ego* francophone et n'appartient donc pas à une famille politique.

<sup>4</sup> P. BLAISE *et al.*, *op. cit.*, pp. 25-34.

<sup>5</sup> S. GOVAERT, « les négociations communautaires et la formation du gouvernement Di Rupo », *C.H. CRISP*, n<sup>os</sup> 2144-2145.

<sup>6</sup> Une réforme de l'Etat nécessite une majorité des deux-tiers au sein du parlement ainsi que dans chaque groupe linguistique.

Vande Lanotte. En rejetant le document présenté par Di Rupo le 4 juillet 2011, la N-VA se retire d'une négociation qui verra les huit autres partis aboutir à une réforme institutionnelle majeure. Le gouvernement dirigé par Di Rupo se compose finalement des six partis traditionnels<sup>7</sup>.

En comparaison avec la situation de 1991, plusieurs aspects méritent d'être relevés. Le premier a trait à la non-congruence des gouvernements aux différents niveaux de pouvoir<sup>8</sup>. Si les partis socialistes et social-chrétien/humaniste appartiennent à toutes les coalitions, les libéraux participent à l'exécutif fédéral mais pas aux coalitions fédérées tandis que la N-VA et ECOLO font l'expérience inverse. D'un point de vue électoral, les quatre partis associés dans le gouvernement Dehaene I<sup>er</sup> ne totalisent plus aujourd'hui que 43% des sièges (65 sur 150 dont 26 pour le seul PS), contre 57% (120 sur 212) à l'époque. Cela est en partie dû au déclin structurel du CD&V, pilier des coalitions de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle: alors que les élections de 1991 marquaient la fin de son statut de parti hégémonique, il n'est plus aujourd'hui qu'un parti moyen dans un paysage électoral flamand qui connaît de grandes fluctuations et où les trois partis traditionnels n'ont pu récolter la majorité des sièges lors des élections de 2010<sup>9</sup>. Notons enfin que l'accord de gouvernement prévoit l'organisation concomitante des élections fédérales, européennes et fédérées dans le but de normaliser le cycle électoral<sup>10</sup>.

## §2. Les évolutions du fédéralisme budgétaire

Le modèle belge de fédéralisme budgétaire a connu deux phases de réforme au cours de ces quinze dernières années. En 2001, les accords du Lambermont procèdent à un refinancement structurel des entités fédérées pour un montant d'EUR 1,1 milliard entre 2002 et 2011 et garantissent l'adaptation des recettes TVA attribuées aux Communautés à 91% de la croissance économique. La compétence fiscale des Régions en matière d'IPP est également élargie. Le compromis est donc équilibré puisque la Flandre obtient un approfondissement de son autonomie fiscale tandis que la Communauté française est refinancée ainsi qu'elle souhaitait. Ce refinancement, qui s'applique aussi à la Flandre, dote cependant cette dernière de moyens complémentaires dont elle n'avait pas nécessairement besoin pour assurer le financement de ses compétences<sup>11</sup>. L'optimisme budgétaire de l'époque a donc facilité la conclusion de ces accords qui « pour maintenir la neutralité horizontale, [ont] renoncé à la neutralité verticale »<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Soit le PS, le CD&V, le MR, le SP.a, l'OPEN-VLD et le CDH.

<sup>8</sup> À la différence de l'exécutif précédent, le gouvernement fédéral est par contre symétrique depuis la réintégration du SP.a.

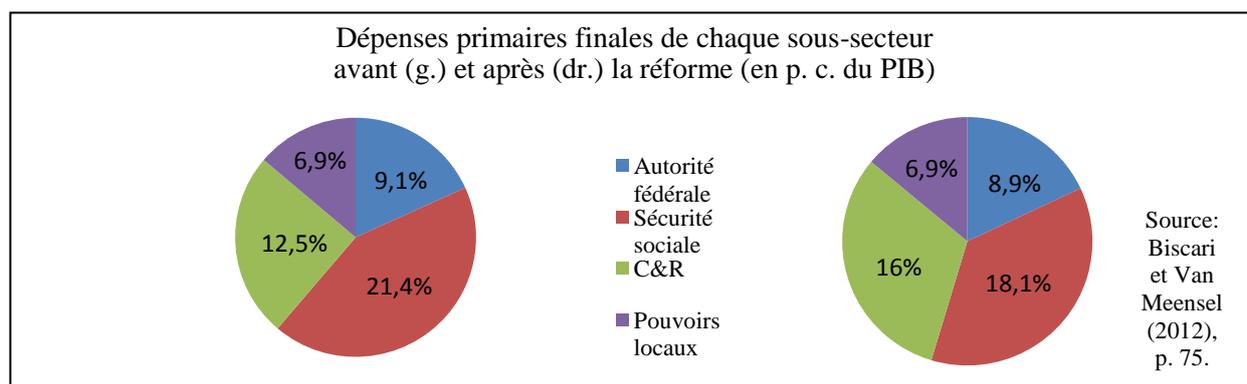
<sup>9</sup> E. VAN HAUTE, « Le CD&V », in P. DELWIT *et al.*, « Les partis politiques en Belgique », Bruxelles, Editions de l'ULB, 2011, pp. 35-61.

<sup>10</sup> Il est toutefois sibyllin de constater que les entités fédérées reçoivent dans le même temps la possibilité de déterminer la date de leurs élections de façon autonome. Gouvernement fédéral, *Accord de Gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011*, <http://premier.fgov.be/fr/accord-de-gouvernement>, pp. 14-15.

<sup>11</sup> B. BAYENET, *op. cit.*, p. 5.

<sup>12</sup> OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE: Belgique*, n° 12, Paris, Editions de l'OCDE, 2009/12, p. 70.

Cela se révèle toutefois insuffisant pour une partie du monde politique flamand qui réclame assez rapidement une nouvelle réforme de l'Etat. Après trois années de blocage institutionnel, une négociation débute à cette fin au sortir des élections fédérales de 2010 et aboutit la décision de transférer des compétences pour un montant d'EUR 16,9 milliards environ<sup>13</sup>. L'ampleur de ces changements et les velléités flamandes d'accroître l'autonomie fiscale des Régions conduisent à une profonde refonte de la LSF guidée par une douzaine de balises, dont celle de « ne pas appauvrir structurellement une ou plusieurs entités fédérées » tout en « assur[ant] la viabilité à long terme de l'Etat fédéral ». Ce cadre général mentionne aussi l'importance de « tenir compte des efforts à accomplir par l'ensemble des entités pour assainir les finances publiques »<sup>14</sup>. C'est à ce titre qu'une contribution des entités fédérées au financement des pensions de leurs agents est instaurée progressivement à hauteur de 8,86%. Un mécanisme de responsabilisation analogue est instauré pour le climat. Au final, ce transfert « modifie *de facto* les équilibres entre les niveaux de pouvoir mais aussi les marges de manœuvre sur base desquelles des économies peuvent être mises en œuvre au niveau fédéral »<sup>15</sup>, comme en atteste ce graphique.



Résumant les enjeux de cette nouvelle configuration, Savage conclut à un problème de sous-financement structurel de l'autorité fédérale<sup>16</sup>. En effet, lorsqu'il est tenu compte des transferts fiscaux (49%) et budgétaires (16,8%), du coût des pensions de l'entité II (5%) et des charges d'intérêts (12,6%), l'autorité fédérale ne dispose plus que de 16% des recettes qu'elle perçoit afin de mener ses politiques publiques. Deux hypothèses assombrissent encore ces perspectives. La première est que l'importante pression fiscale et parafiscale<sup>17</sup> rend une augmentation des cotisations sociales difficilement envisageable. Il est donc hautement probable

<sup>13</sup> Gouvernement fédéral, *Accord de Gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011*, op. cit., p. 33 et sq.

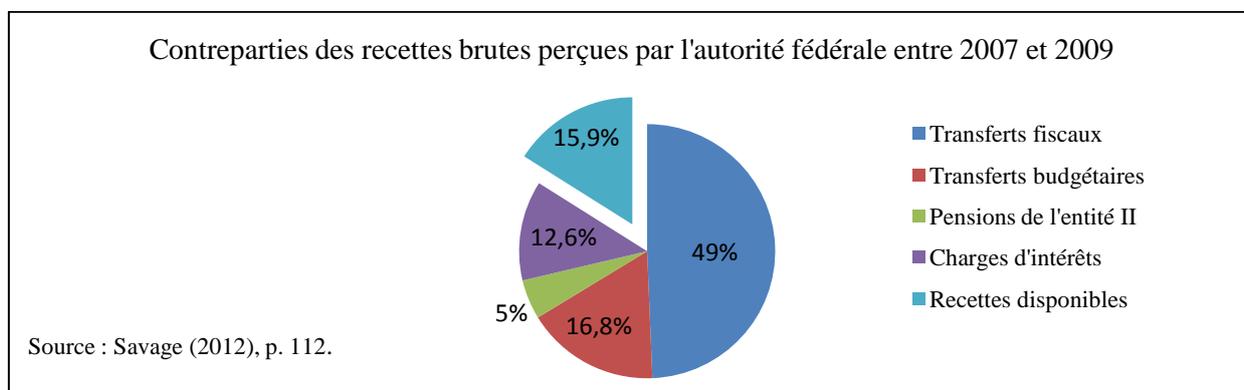
<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>15</sup> B. BAYENET, op. cit., p. 15.

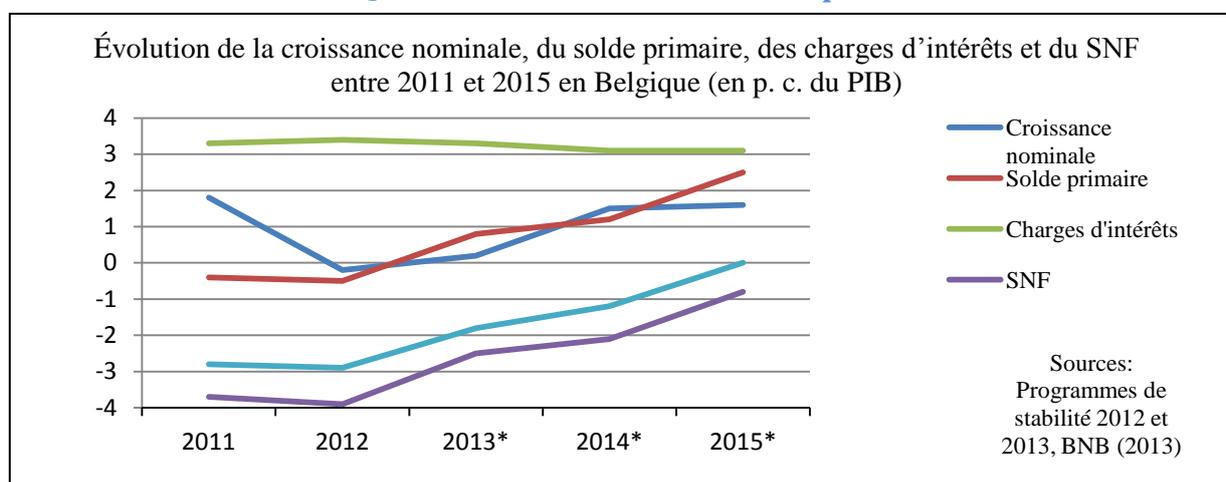
<sup>16</sup> R. SAVAGE, « Les finances du pouvoir fédéral dans un contexte de fédéralisme fiscal et de consolidation budgétaire », *Rev. banc. et fin.*, 2012/2-3, pp. 109-119.

<sup>17</sup> Le taux de taxation est le troisième plus élevé de l'UE selon Eurostat, *Taxation Trends in the European Union*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013, p. 55.

que le pouvoir fédéral soit à nouveau amené à augmenter sa dotation à la sécurité sociale à l'avenir. Il est d'autre part peu vraisemblable que les taux d'intérêts se maintiennent au niveau historiquement bas qu'ils connaissent aujourd'hui.



### §3. Le contexte macroéconomique



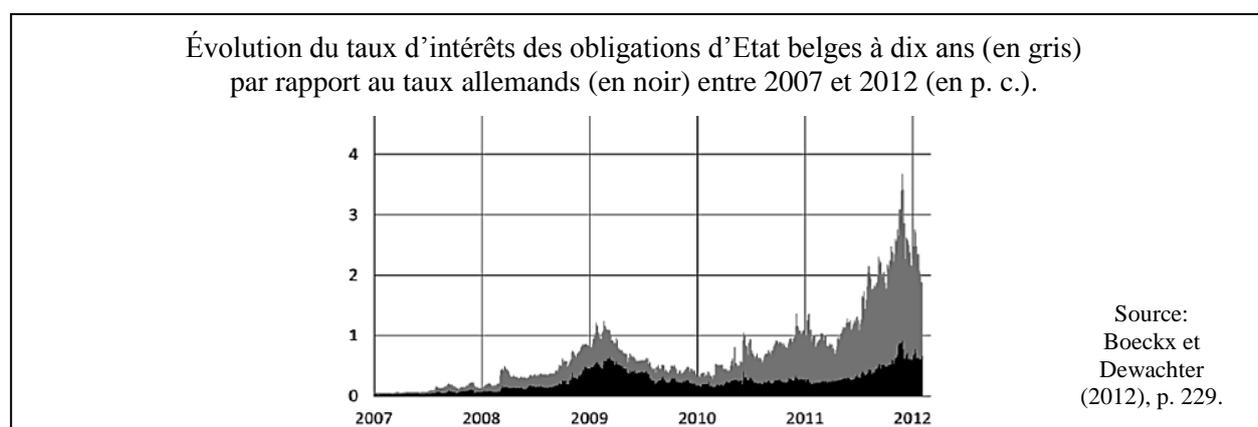
Tout comme vingt ans auparavant, la consolidation débute dans un climat de croissance quasi nulle (-0,2% en 2012 et 0,2% en 2013) qui complique singulièrement la tâche du gouvernement<sup>18</sup>. Si les prévisions font état d'un redressement dès 2014, les incertitudes quant à l'évolution de la conjoncture mondiale incitent à la prudence. Il s'agit toutefois d'une des rares similitudes entre les deux périodes analysées, puisque les charges d'intérêts avoisinent aujourd'hui 3% du PIB, ce qui représente une diminution considérable au regard des niveaux supérieurs à 10% du PIB du début des années 1990, et que le solde primaire était par contre légèrement négatif en 2012, inférieur de pratiquement quatre points à son niveau de 1992<sup>19</sup>.

Le contexte de crise européenne constitue un second point commun entre les deux époques. Après une longue période d'indifférenciation des obligations des Etats membres de la zone euro, la Grèce, le Portugal, l'Irlande ou encore l'Espagne ont tous vu l'écart des taux

<sup>18</sup> Cette section se base sur les rapports annuels publiés par la Banque nationale de Belgique en 2012 et 2013.

<sup>19</sup> Le solde primaire a effectivement diminué d'environ 7% du PIB durant les années 2000. R. SAVAGE, « The Return of the public budget deficit », in E. DE CALLATAÏ et F. THYS-CLÉMENT, *op. cit.*, p. 66.

d'intérêts de leurs obligations d'Etat à dix ans croître significativement par rapport à ceux de l'Allemagne (« le *spread* »). La Belgique a elle aussi traversé une période agitée à la fin de l'année 2011, lorsque ce même écart de taux d'intérêt a dépassé la barre des 3,5%. La formation du gouvernement et la mise en œuvre d'une politique budgétaire restrictive vont toutefois contribuer à rétablir la confiance. À la différence de la période précédente, où le gouvernement n'avait regagné sa crédibilité auprès des marchés qu'après avoir adopté un plan global, la présomption semble inversée depuis l'instauration de l'euro: cette confiance est acquise aux Etats membres, à moins que certains indicateurs particulièrement négatifs<sup>20</sup> ne poussent les marchés à réviser leur jugement.



## **Le processus politique de l'assainissement budgétaire**

### **§1<sup>er</sup>. La politique budgétaire du gouvernement fédéral**

#### *L'accord de gouvernement et le budget 2012*

Après avoir entériné l'accord institutionnel, les six partis pouvaient aborder la préparation du budget 2012<sup>21</sup>. Conformément à l'objectif du programme de stabilité 2011-2014, les négociateurs ambitionnent de ramener le besoin net de financement de 3,6% à 2,8% du PIB, ce qui permettrait à la Belgique de sortir du cadre de la procédure de déficit excessif dans laquelle elle se trouve engagée depuis le 2 décembre 2009 et ainsi de respecter ses engagements européens<sup>22</sup>. Au terme d'une âpre négociation, compliquée de surcroît par la baisse des prévisions de croissance de 1,6 à 0,8% du PIB, les partenaires réalisent un effort budgétaire d'EUR 11,3 milliards. Il comprend 34% de nouvelles recettes, 24% de mesures diverses et 42% de réduction des dépenses<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Déficit et/ou dette importants, balance de paiements négative, détérioration de la compétitivité, instabilité politique, absence de mesures, etc.

<sup>21</sup> Afin d'objectiver les chiffres présentés et de débiter plus rapidement les négociations budgétaires en tant que telles, la base de négociation est désormais fournie par le Comité de monitoring, organe composé d'experts de l'administration et non plus par le cabinet du ministre du Budget.

<sup>22</sup> Recommandation du Conseil en vue de mettre un terme à la situation de déficit excessif de la Belgique 15754/09, 30 novembre 2009.

<sup>23</sup> Le Programme de stabilité de la Belgique (2011-2014), *Bulletin de documentation*, 71/1, 2011, p. 80.

Les recettes les plus significatives proviennent d'une importante réforme des intérêts notionnels (1,62 milliard), de l'harmonisation du taux de précompte mobilier à 21%, voire 25% pour les plus hauts revenus (917 millions), d'une modification du régime fiscal des voitures de société (200 millions) ainsi que d'une augmentation des accises (158 millions). Les mesures diverses concernent principalement l'intensification de la lutte contre la fraude fiscale (720 millions) et l'augmentation tant de la recette prélevée sur le fonds de protection des dépôts (476 millions) que du produit de la rente nucléaire (300 millions). Au niveau des dépenses, on note un effort dans les dépenses en soins de santé (1,56 milliard), d'importantes réformes dans les domaines du chômage, des pensions anticipées et prépensions et des crédit-temps (300 millions), une limitation de la dotation SNCB (250 millions), l'arrêt du financement des compétences dites « usurpées » (250 millions), des économies dans les frais de personnel, de fonctionnement et d'investissement des administrations (170 millions) et un gel des dotations publiques et des crédits de la Coopération au développement (145 millions)<sup>24</sup>. La base de calcul de l'index est aussi révisée afin de mieux prendre en compte l'évolution réelle du coût de la vie.

Tout comme en 1993, l'ampleur des mesures arrêtées par le gouvernement entraîne une réaction syndicale dont la journée de grève nationale du 2 décembre 2011 constitue le point culminant<sup>25</sup>. À côté du caractère jugé inacceptable des réformes adoptées, les syndicats déplorent aussi un manque de concertation. Alors que le gouvernement Dehaene I<sup>er</sup> souhaitait conclure un nouveau pacte social par le dialogue social, les mesures adoptées en novembre 2011 l'ont été sans consultation systématique des représentants syndicaux. L'autonomisation réciproque des sphères syndicale et politique déjà observable durant les années 1990 s'est donc approfondie durant ces vingt dernières années et pose question quant à l'influence réelle des mouvements syndicaux dans la prise de décision politique à l'heure actuelle<sup>26</sup>.

Une autre analogie tient à l'impact des pressions externes sur les décideurs. Le budget 2012 a en effet été achevé quelques heures seulement après la dégradation de la note souveraine de la Belgique par l'agence de notation Standard and Poor's, dans un contexte d'augmentation du *spread* et de menaces d'une sanction européenne, ce qui laisse à penser que les avertissements d'acteurs extérieurs ont accéléré le dénouement d'une négociation budgétaire réellement entamée six semaines plus tôt. Cette proximité temporelle pourrait être expliquée par

---

<sup>24</sup> Gouvernement fédéral, *Accord de gouvernement, op. cit.*, Exposé général des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2012, *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 1942/001, 21 décembre 2011 et Programme de stabilité de la Belgique (2012-2015), *op. cit.*, pp. 40-44.

<sup>25</sup> I. GRACOS, « Grèves et conflictualité sociale en 2011 », *C.H. CRISP*, n°s 2135-2136, 2012, p. 30.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 32 ou J. FANIEL, « Caractéristiques et spécificités des syndicats belges », in E. ARCQ et al., *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, Editions du CRISP, 2010, pp. 116-117.

la crainte d'une aggravation de la position de la Belgique sur les marchés financiers et la volonté d'exploiter cette « fenêtre d'opportunité »<sup>27</sup> pour justifier les réformes adoptées.

Lors du contrôle budgétaire de mars 2012, la baisse des prévisions de croissance nécessite EUR 1,8 milliard de mesures complémentaires. Après corrections techniques et gains en charges d'intérêts, l'objectif est réalisé par une augmentation des recettes (850 millions), une réduction de dépenses (300 millions) et la confirmation des 250 millions liés aux compétences usurpées. Selon le gouvernement, deux-tiers de ces mesures sont structurelles. La constitution d'une réserve budgétaire d'EUR 650 millions doit en outre permettre de « sécuriser l'objectif »<sup>28</sup>. Un troisième conclave est organisé au mois de juillet. L'ajustement y est limité à EUR 78 millions et un léger plan de relance est approuvé<sup>29</sup>. En dépit de ce signal encourageant, le déficit de la Belgique s'élève à 3,9% du PIB à la fin de l'année 2012, soit 1,1% de plus que l'objectif initial. Ce dérapage s'explique principalement par la requalification en « transfert de capital » de la recapitalisation de Dexia à hauteur de 0,8% du PIB. Abstraction faite de cette opération exceptionnelle, le solde de financement atteint 3,1% du PIB, soit un niveau légèrement supérieur à la limite de 3% du PIB à atteindre pour sortir de la PDE<sup>30</sup>.

### *Le budget 2013 et la révision du programme de stabilité*

L'année budgétaire 2013 ne s'annonce guère plus aisée puisqu'il est décidé de contenir le déficit à 2,15% du PIB malgré des chiffres de croissance (0,7% du PIB) inférieurs de moitié aux prévisions antérieures. Après un conclave ayant principalement opposé le PS à l'OPEN-VLD, le budget initial de 2013 réalise une correction d'EUR 3,8 milliards<sup>31</sup> par une augmentation des mesures fiscales pour 1,1 milliard (généralisation du taux de précompte mobilier à 25%, nouvelle modification du taux de référence des intérêts notionnels, augmentation des accises, etc.), une diminution des dépenses primaires de 700 millions (fonctionnement des SPF, et particulièrement la Coopération au développement et la Défense, diminution des crédits accordés à la SNCB et à bpost, etc.), des économies estimées à 710 millions en matière de sécurité sociale (soins de santé, mesures liées au chômage et au fonctionnement des institutions,...) et des mesures diverses pour 1,3 milliard (lutte contre la fraude fiscale, régularisation fiscale ou encore vente de licences spécifiques)<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> J. KINGDON, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995.

<sup>28</sup> Programme de stabilité de la Belgique (2012-2015), *op. cit.*, pp. 26-28.

<sup>29</sup> Bureau fédéral du Plan, *Monitoring de la stratégie de relance du gouvernement fédéral – Rapport d'avancement*, 2013.

<sup>30</sup> Programme de stabilité de la Belgique (2013-2016), disponible à l'adresse [www.stabilityprogramme.be/fr/Programme\\_Stabilite\\_Belgique\\_2013\\_2016\\_20130426\\_FR.pdf](http://www.stabilityprogramme.be/fr/Programme_Stabilite_Belgique_2013_2016_20130426_FR.pdf), p. 24.

<sup>31</sup> Dont 300 millions destinés à la baisse de certaines charges.

<sup>32</sup> Programme de Stabilité de la Belgique (2013-2016), *op. cit.*, pp. 29-32.

Au moment d'entamer le contrôle budgétaire de mars 2013, la conjoncture économique s'est à nouveau détériorée et, dans un contexte de remise en cause de la rigueur prônée par les instances européennes<sup>33</sup>, la question du rééchelonnement de l'assainissement budgétaire refait surface en Belgique. Si le principe du retour à l'équilibre des finances publiques est accepté par tous les membres de la coalition, les avis divergent quant au rythme à adopter<sup>34</sup>. Car si les réductions annuelles du solde net de financement et de la dette publique font aujourd'hui l'objet d'une supervision rigoureuse de la part des institutions communautaires, aucune règle européenne n'impose à la Belgique de présenter un équilibre budgétaire nominal en 2015 ainsi que le prévoit le programme de stabilité 2012-2015, pour autant que les dispositions relatives à la réduction du déficit structurel et de dette publique soient respectées. Une clause du programme de stabilité susmentionné envisageait toutefois l'éventualité de « réévaluer les perspectives budgétaires » en cas de détérioration « sensible » de la croissance dans le souci d'éviter de devoir mener une politique budgétaire trop restrictive<sup>35</sup>.

Ce débat va finalement aboutir à une révision du programme de stabilité de la Belgique. Le gouvernement entend désormais atteindre l'équilibre structurel en 2015 et l'équilibre nominal un an plus tard<sup>36</sup>. Il suit en cela l'avis du CSF qui préconisait de définir l'effort en termes structurels<sup>37</sup>. En plus de s'inscrire pleinement dans le nouveau cadre de référence européen, la transition vers un mode de calcul basé sur le solde structurel rend aussi l'action du gouvernement moins dépendante des aléas conjoncturels, un atout indéniable dans un contexte économique incertain. Pour 2013, l'objectif corrigé consiste à une amélioration du solde structurel de 1% (de -2,9% à -1,8% du PIB), ce qui signifie, toutes choses étant égales par ailleurs, de limiter le déficit nominal à 2,54% du PIB (au lieu de 2,15%). Cette nouvelle trajectoire avalisée par les autorités européennes impose aussi de plafonner le niveau d'endettement sous les 100% du PIB en 2013.

Compte tenu de l'incidence structurelle des mesures contenues dans le budget initial 2013 (évaluée à 0,4% du PIB) et de l'effort attendu des entités fédérées (0,2% du PIB), l'enjeu du contrôle budgétaire de mars 2013 tenait en l'adoption de nouvelles mesures structurelles à concurrence de 0,4% du PIB, soit EUR 1,43 milliard. Ce résultat est atteint par une augmentation des recettes tant fiscales (364 millions via l'augmentation des accises et de

---

<sup>33</sup> Voy. I. GRACOS, « Grèves et conflictualité sociale en 2012 », *C.H. CRISP*, n°s 2174-2175, 2013, pp. 49-57.

<sup>34</sup> Pour un exemple parmi tant d'autres, voy. Le Soir, « Magnette: 'Ralentissons la rigueur' », 2 février 2013, p. 4.

<sup>35</sup> Programme de stabilité de la Belgique (2012-2015), *op. cit.*, p. 25.

<sup>36</sup> Programme de stabilité de la Belgique (2013-2016), *op. cit.*, pp. 11 et sq.

<sup>37</sup> Conseil supérieur des Finances, section 'besoins de financement des pouvoirs publics', *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2013-2016*, mars 2013, p. 14 et sq.

certaines droits d'enregistrement) que non fiscales (293 millions), une réduction des dépenses primaires (250 millions, essentiellement dans les mêmes domaines que précédemment) et de sécurité sociale (274 millions dont 166 en soins de santé), des corrections techniques (230 millions) et une révision à la baisse des charges d'intérêts (22 millions)<sup>38</sup>.

À l'heure de rédiger ces lignes, le budget initial 2014 est en préparation. Il prend place après un examen de la situation budgétaire des Etats membres par les instances européennes. Bien qu'elle n'ait pas réussi à réduire son déficit sous les 3% du PIB en 2012, la Belgique échappe à une sanction financière mais est cependant tenue de ramener son déficit nominal à 2,7% du PIB en 2013, d'améliorer son solde structurel de 0,75% du PIB en 2014 et de faire rapport des mesures prises à cette fin à la Commission avant le 21 septembre 2013, puis de façon trimestrielle<sup>39</sup>. Ces exigences illustrent parfaitement la position aujourd'hui centrale de la gouvernance européenne dans le processus budgétaire national.

Plusieurs éléments de comparaison émergent de ce bref panorama. Le premier concerne le déclin des partis traditionnels et l'éclatement du paysage électoral flamand, qui entravent désormais la formation d'un gouvernement fédéral articulé autour de deux familles politiques. Le spectre politique couvert par l'actuelle coalition s'étend en conséquence de la gauche à la droite et non plus de la gauche au centre-(droit) à l'instar des années 1990. Trouver le point de rencontre entre ces programmes socio-économiques divergents est d'autant plus délicat que la scission des partis politiques a aussi éloigné les « partis frères » sur ces enjeux. De manière générale, les partis flamands défendent une position plus marquée à droite que leurs *alter ego* francophones<sup>40</sup>. Alors que les socialistes avaient déjà adopté une ligne distincte lors de la négociation du plan global<sup>41</sup>, les liens entre sociaux-chrétiens se sont pour leur part étioilés durant la période d'opposition qu'ils ont expérimentée de 1999 à 2007<sup>42</sup>. Dans le camp libéral, la doctrine économique de l'OPEN-VLD est « bien plus à droite »<sup>43</sup> que celle du MR.

Un deuxième facteur concerne le degré d'expérience des élites politiques. Alors que le(s) (vice-)premier(s) ministre(s) francophone(s)<sup>44</sup> capitalise(nt) sur une riche pratique du pouvoir, les partis flamands ont entamé un cycle de renouvellement des cadres dont l'impact sur l'action gouvernementale est difficile à déterminer. Il est tout de même permis de penser que

<sup>38</sup> Programme de Stabilité de la Belgique (2013-2016), *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>39</sup> Décision du Conseil mettant la Belgique en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, mai 2013, [ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/medp2013\\_belgium\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/medp2013_belgium_fr.pdf)

<sup>40</sup> A. TREFOIS et J. FANIEL, « Les partis politiques flamands (2002-2007) », *C.H. CRISP*, n° 1971, 2007, p. 6.

<sup>41</sup> Comme son électorat, le SP.a adopte une posture de centre-gauche. R. DANDOY, « Le SP.a », in P. DELWIT *et al.*, *op. cit.*, p.100.

<sup>42</sup> J.-B. PILET, « le Centre démocrate humaniste (CDH) », in P. DELWIT *et al.*, *op. cit.*, p. 79.

<sup>43</sup> N. DEDECKER, « L'OPEN-VLD », in P. DELWIT *et al.*, *op. cit.*, p.142.

<sup>44</sup> À savoir Di Rupo, Onkelinx, Reynders et Milquet.

l'assimilation des « règles du jeu »<sup>45</sup> du conseil ministériel restreint ait requis un certain temps d'adaptation de la part des nouveaux représentants de l'OPEN-VLD et, plus récemment, du CD&V<sup>46</sup>. Les ministres des Finances et du Budget sont pour leur part novices à ce poste.

Troisièmement, l'effet de comparaison avec la période précédente jouait aussi en faveur des coalitions rouge-romaine qui pouvaient mener une politique budgétaire plus orthodoxe que celle des années 1980, symbolisée par une dévaluation et des sauts d'index<sup>47</sup>. À l'inverse, la rigueur actuelle est psychologiquement plus difficile à accepter en raison de l'orientation massivement expansive de la politique budgétaire durant la décennie 2000<sup>48</sup>.

Le gouvernement Di Rupo éprouve enfin une grande difficulté à mobiliser la population par la référence au projet européen. En plus du caractère abscons de la nouvelle réglementation européenne, la rigueur prônée par les institutions communautaires fait l'objet d'une contestation sociale et académique avivée et la confiance des Belges envers les institutions communautaires subit une baisse marquée<sup>49</sup>. Et si les marchés financiers tiennent pour leur part un rôle analogue à celui qu'ils ont exercé durant les années 1990, le caractère relativement éphémère des pressions exercées à l'encontre de la Belgique en limite les effets à moyen terme.

## §2. Le rôle de la Section

Comprendre la position de la Section à l'heure actuelle nécessite un détour par les années 2000. L'accession de la Belgique à la troisième phase de l'UEM entraîne en effet une dégradation progressive de son influence sur la politique budgétaire de l'autorité fédérale<sup>50</sup>. L'explication réside en partie dans le caractère plus lointain du nouvel objectif budgétaire<sup>51</sup> mais aussi dans l'optimisme des projections macroéconomiques à politique inchangée<sup>52</sup>, qui prévoient de substantielles marges budgétaires. Ces prévisions poussent le gouvernement à diminuer la taxation du travail, augmenter les dépenses primaires et refinancer les entités fédérées<sup>53</sup>. Dans un avis rendu en 2004<sup>54</sup>, la Section dénonce une baisse constante du solde primaire artificiellement compensée par l'adoption de mesures non-récurrentes et la réduction des

---

<sup>45</sup> M. CROZIER et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

<sup>46</sup> Van Quickenborne et De Croo pour les libéraux flamands ; De Crem pour les sociaux-chrétiens flamands.

<sup>47</sup> R. TOLLET, « Visite du Prince Philippe: le discours du Président Tollet », *Lettre mensuelle socio-économique*, 1998, p. 35.

<sup>48</sup> Près de 5% du PIB entre 1999 et 2010 selon R. SAVAGE, « The Return of the public budget deficit », *op. cit.*, pp. 88.

<sup>49</sup> Entre 2007 et 2012, la confiance de la population belge envers les instances européennes est passée de 73 à 46%, soit une baisse de 27% en 5 ans (Eurobaromètres 67 de juin 2007 et 78 de novembre 2012).

<sup>50</sup> L. COENE et G. LANGENUS, *op. cit.*, pp. 21-25.

<sup>51</sup> A savoir la stratégie de préfinancement du vieillissement de la population.

<sup>52</sup> Si les prévisions du Bureau du Plan faisaient état de larges surplus à politique inchangée, elles extrapolaient les effets de la rigueur des années 1990. Il s'agissait donc de prévisions « à politique de rigueur inchangée », ce qui fut loin d'être le cas.

<sup>53</sup> M. NAUTET et L. VAN MEENSEL, « Main developments in public finance », in E. DE CALLATAÏ et F. THYS-CLEMENT, *op. cit.*

<sup>54</sup> Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Rapport annuel*, juillet 2004.

charges d'intérêts. Elle exhorte en conséquence le gouvernement fédéral à tempérer sa politique budgétaire et à revenir à l'objectif de surplus de 1,5% du PIB à l'horizon 2011.

Dans la foulée de cet avis, il est reproché à l'organe de préconiser une ligne trop rigoriste et de se montrer trop favorable aux thèses de l'opposition sociale-chrétienne. Des dissensions quant à la composition du CSF aboutissent à son non-renouvellement et à la non-publication des avis de 2005 et de 2006<sup>55</sup>. La réforme de 2006 sera l'occasion d'en modifier la composition et de mettre fin à cette période agitée qui démontre que l'efficacité de l'action de la Section est fortement liée à un consensus politique en faveur de l'assainissement. Il est à cet égard significatif de constater que depuis 2009, la Section exerce sur le gouvernement fédéral une influence d'un niveau comparable à celui des années 1990<sup>56</sup>. Enfin, des relations de confiance entre le gouvernement et les experts du CSF semblent tout aussi essentielles au bon déroulement de sa mission. Il sera dès lors important de voir si ce renouveau se confirme dans les années à venir. Les nouvelles obligations européennes de la Belgique pourraient en tout cas conférer au CSF une assise durable dans sa fonction de conseiller budgétaire.

### §3. La contribution de l'entité II

L'élargissement des moyens financiers des entités fédérées a renforcé l'acuité de la répartition de l'effort budgétaire entre des entités aux politiques budgétaires toujours plus autonomes<sup>57</sup>. Outre l'accord de 1994, des accords de coopération ont été conclus en 1996, 1999, 2000 et 2005<sup>58</sup>. Les discussions entamées en décembre 2009 n'ont par contre pu aboutir à un accord au-delà la période 2009-2010<sup>59</sup>. Ce dernier accord, conclu à un moment où les différents gouvernements avaient déjà élaboré les trajectoires budgétaires, relève davantage d'une transmission d'information. Aucun accord n'a plus été signé depuis lors<sup>60</sup>.

La question du partage des charges de l'assainissement s'érige en nœud gordien de la politique budgétaire. Ce problème est largement reconnu<sup>61</sup> et nécessite une attention d'autant plus grande que les nouvelles règles européennes imposent l'instauration de mécanismes internes de coordination inter-entités<sup>62</sup>. L'avis rendu par le CSF en mars 2011 constitue le point

---

<sup>55</sup> R. VANDER VENNET, « 75 jaar Hoge Raad van Financiën », *Bulletin de documentation*, 70/4, 2010, p. 12.

<sup>56</sup> Voy. le tableau de L. COENE et G. LANGENUS, *op. cit.*, reproduit en annexe.

<sup>57</sup> L. COENE et G. LANGENUS, *op. cit.*

<sup>58</sup> A. DECOSTER et CH. VALENDUC, *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'ULB, 2011, p. 262.

<sup>59</sup> L. COENE et G. LANGENUS, *op. cit.*

<sup>60</sup> Un préaccord tacite, non formalisé mais admis par toutes les entités, aurait tout de même été conclu pour 2011 et 2012.

<sup>61</sup> FMI, *Belgium: 2013 Article IV Consultation*, IMF Country Report n° 13/123, Mai 2013 et OCDE, *Études économiques de l'OCDE: Belgique*, Paris, Éditions de l'OCDE, mai 2013.

<sup>62</sup> Article 13, §1<sup>er</sup> de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, *op. cit.* Un groupe de travail administratif est chargé d'examiner l'impact des exigences européennes sur la législation budgétaire et comptable en vigueur et de proposer à la Conférence interministérielle différentes pistes susceptibles de répondre à ces obligations européennes avant le 31 décembre 2013.

de départ d'une stratégie progressive devant conduire à la conclusion d'un nouvel accord de coopération<sup>63</sup>. Il ressort de cet avis que la prolongation de la traditionnelle clé de répartition 65/35 pour les années 2012 à 2015 implique que l'entité II constitue un surplus à partir de 2013 et tende vers une capacité de financement égale à 1,2% du PIB en 2015 largement supérieure au déficit admis pour l'entité I, de l'ordre de 1%. Si cette asymétrie découle intégralement de « la dynamique divergente entre l'évolution du solde de financement à politique inchangée de l'entité I [et] de l'entité II »<sup>64</sup>, elle pose question tant d'un point de vue politique que d'un point de vue économique. Au vu du léger taux d'endettement des entités fédérées et de leur faible participation au financement des coûts du vieillissement, la Section reconnaît d'ailleurs dans son avis de mars 2012 que ces surplus n'ont pas raison d'être<sup>65</sup>. Elle en conclut que l'objectif à moyen terme des entités fédérées doit se situer aux alentours de l'équilibre structurel. Ce nouveau cap suppose toutefois un autre mode de participation de l'entité II à l'assainissement sous la forme d'un transfert de charges qui pourrait atteindre un montant maximal de 1% du PIB si la clé 65/35 devait être appliquée au partage des efforts. Un financement partiel des compétences transférées par la sixième réforme de l'Etat ou la fin du financement des dépenses dans le domaine des compétences usurpées sont envisagés<sup>66</sup>.

Il restait encore à définir le montant de ce transfert de charge. À la demande du gouvernement fédéral, la Section avance deux scénarios dans son avis de mars 2013, tout en admettant qu'il revient aux autorités politiques de trancher<sup>67</sup>. La première piste, celle d'un partage des efforts budgétaires restants selon la clé 65/35, aboutit à un transfert de charges de 0,9% du PIB à destination de l'entité II pour la période 2014-2016. Une seconde option serait de considérer la participation de l'entité II à l'atteinte du MTO de la Belgique (0,75% de surplus structurel), toujours selon la clé 65/35. Cette deuxième hypothèse est nettement plus favorable à l'entité II puisqu'elle débouche sur une contribution complémentaire de 0,27% du PIB à l'horizon 2016. L'issue des discussions actuellement en cours dépendra donc *in fine* des modalités retenues et des paramètres finaux de la LSF en réforme<sup>68</sup>.

Cette négociation prend place dans un contexte de non-congruence des exécutifs. Les partis présents à un seul niveau de pouvoir y défendent des positions claires mais divergentes:

---

<sup>63</sup> Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Evaluation 2010 et trajectoires budgétaires pour le programme de stabilité 2011-2015*, mars 2011, p. 16 et sq. Voy. les tableaux en annexe.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>65</sup> Notons que 7 membres dont le président avaient entre-temps été remplacés. Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Trajectoire budgétaire pour le programme de stabilité 2012-2015*, mars 2012, p. 59.

<sup>66</sup> *Ibid.*, pp. 60-61.

<sup>67</sup> *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2013-2016*, *op. cit.*, p. 14 et sq. Voy. le tableau en annexe.

<sup>68</sup> Les modalités de prise en compte des pouvoirs locaux doivent aussi y être tranchées. Voy. Belfius, « Les enjeux financiers pour les communes », disponible à l'adresse [www.belfius.be/publicsocial/FR/Expertise/Etudes/EnjeuxFinanciers/index.aspx](http://www.belfius.be/publicsocial/FR/Expertise/Etudes/EnjeuxFinanciers/index.aspx).

alors que les libéraux souhaitent reporter un maximum de charges vers l'entité II, ECOLO et la N-VA souhaitent au contraire un scénario moins contraignant pour les entités fédérées. De leur côté, les partis socialistes et sociaux-chrétiens sont conduits à un arbitrage interne rendu d'autant plus ardu par l'autonomisation croissante des Communautés et des Régions en comparaison avec la situation prévalant il y a vingt ans. Ainsi, la prédominance hiérarchique de l'autorité fédérale a récemment fait l'objet de contestation de la part des entités fédérées, notamment dans le cadre de la polémique autour des compétences usurpées<sup>69</sup>.

### Conclusion

Après une décennie de politique budgétaire expansive, la Belgique est à nouveau amenée à assainir ses finances publiques. À la suite d'une formation du gouvernement d'une longueur inédite, d'importantes mesures budgétaires sont annoncées dans un contexte de crise de la zone euro et de tensions sur les marchés financiers. Depuis lors, de multiples révisions à la baisse des prévisions de croissance ont considérablement grevé la tâche de l'exécutif fédéral et ont même abouti à différer le retour à l'équilibre budgétaire nominal d'un an. Ce débat est toutefois largement contraint par le cadre de la nouvelle gouvernance européenne, qui dote désormais les instances communautaires d'un rôle de premier plan dans l'élaboration des budgets nationaux. Malgré un passage à vide au milieu des années 2000, la Section a aujourd'hui retrouvé la crédibilité dont elle a pu bénéficier jadis dans son activité de monitoring de l'action de l'autorité fédérale. C'est cependant sa mission légale d'instance de concertation budgétaire qui cristallise toutes les attentions à l'heure actuelle au vu de sa délicatesse et de son importance stratégique.

*Quid* des hypothèses présentées en début de ce mémoire? Le mouvement de distanciation des sphères politique et syndicale déjà observable il y a vingt ans s'est tout d'abord approfondi, comme en témoigne la dénonciation par les organisations syndicales d'une absence de concertation préalable à l'adoption du budget initial 2012. Les récentes réformes de l'Etat ont de plus considérablement accru les moyens financiers des entités fédérées et en corollaire le besoin de coordination budgétaire car, à la différence des années 1990, l'autorité fédérale ne semble plus apte à assumer une partie plus que proportionnelle de l'effort à consentir. Dans le même temps, l'investiture de coalitions non-congruentes entrave le bon fonctionnement d'un modèle de coopération de nature essentiellement informelle. Cette problématique s'érige d'ailleurs en problème politique majeur. Le nombre d'acteurs impliqués dans la décision est enfin plus important aujourd'hui qu'hier, en raison de l'autonomisation des entités fédérées d'une part et de l'augmentation du nombre de partis composant l'exécutif fédéral, d'autre part.

---

<sup>69</sup> Par exemple La Libre, « Antoine reste serein: le fédéral doit plus à la Wallonie qu'elle ne doit au fédéral », 24 avril 2013.

## Conclusion

L'étude des enjeux politiques sous-jacents à la consolidation des finances publiques est révélatrice du renforcement de deux évolutions institutionnelles qui ont indéniablement redessiné le modèle décisionnel belge de façon considérable: l'eupéanisation et la fédéralisation. Cette conclusion cherche à donner la mesure de cet approfondissement.

Loin d'être linéaire, l'intégration budgétaire européenne se singularise au contraire par trois étapes. Après une période de convergence relativement réussie entre 1992 et 1999, un important relâchement des politiques budgétaires a débouché sur une crise lancinante de la zone euro suite aux conséquences financières de la crise des *subprimes*. Depuis lors, la nouvelle gouvernance économique européenne repose sur un assainissement strict des finances publiques nationales. Si cet objectif est comparable à celui des critères de Maastricht, la méthode mise en œuvre afin d'aboutir à ce résultat est fondamentalement différente. Alors que l'accession à l'UEM était uniquement subordonnée à une évaluation positive dans un délai de cinq ans, le contrôle actuel est beaucoup plus régulier et intrusif ainsi qu'en témoigne le récent examen de la situation budgétaire de la Belgique. L'exercice de ce contrôle par voie de sanctions contraste également avec l'idée de récompense associée à l'instauration de l'euro. Ces deux facteurs expliquent en partie la perte de confiance de la population dans le projet européen et privent désormais les gouvernements nationaux de tout outil de légitimation à connotation positive auprès du grand public.

Les règles du jeu internes ont fait l'objet de nombreux développements qui démontrent que la phase de transition du modèle consociatif vers le modèle fédéral est aujourd'hui particulièrement avancée. Durant les deux dernières décennies passées en revue, plusieurs évolutions structurelles ont effectivement déstabilisé le système consociatif. Sous l'effet de l'individualisation, l'amenuisement de la force intégrative des partis politiques engendre une exacerbation de la critique du consensus élitaire, y compris dans le chef d'organisations initialement liées à ces derniers. De plus, l'accroissement de l'offre politique accorde de plus la possibilité d'exprimer ce mécontentement par la voie électorale. Les avènements du VB mais surtout de la N-VA confèrent aussi un poids politique accru à des mandataires qui rechignent à s'inscrire dans une dynamique coopérative et qui se refusent à renforcer la cohésion d'un système décisionnel qu'ils abhorrent.

La fédéralisation a sans conteste accéléré ce délitement et ce, de plusieurs manières. L'élargissement du nombre d'élites impliquées dans la prise de décision politique résulte non seulement de l'augmentation de la concurrence électorale, mais aussi de la scission des partis politiques ainsi que de l'autonomisation des entités fédérées, ces deux derniers points étant intrinsèquement liés à la fédéralisation. Si elle équilibre les rapports de force politique, l'amplification de la décentralisation des compétences et ressources engendre aussi un émiettement du pouvoir de décision. Dans cette nouvelle constellation, l'autorité fédérale n'est plus aujourd'hui qu'un acteur parmi d'autres, sorte de *primus inter pares*. Dans le même temps, des coalitions non-congruentes ont été constituées. Cette conséquence logique du passage au modèle fédéral entrave *de facto* la bonne marche d'un système principalement basé sur une coordination au niveau des partis politiques. Le caractère essentiellement informel des procédures instaurées rend en effet le fonctionnement du système décisionnel tributaire de la volonté de tous les protagonistes de souscrire aux règles de la coopération. Or l'augmentation du nombre de ces acteurs, les divergences de leurs projets politiques et la concurrence électorale à laquelle ils font face accroissent les probabilités que l'un ou plusieurs d'entre eux refusent de s'inscrire dans ce cadre.

Les principaux acteurs politiques font donc face à l'obligation de concevoir de nouvelles procédures capables de maintenir le système politique belge gouvernable, au risque de le voir inéluctablement sombrer dans un état de déliquescence aux conséquences difficilement prévisibles. Certaines dispositions contenues dans le récent accord de gouvernement fédéral, comme l'organisation concomitante des élections des différents niveaux de pouvoir ou la volonté de renforcer l'action du Comité de Concertation en tant qu'organe de coordination<sup>70</sup>, peuvent à cet égard être considérées comme le premier acte d'une pièce encore à jouer.

---

<sup>70</sup> Gouvernement fédéral, *Accord de gouvernement, op. cit.*, pp. 14 et 17.

## Bibliographie

### Ouvrages

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

M. BEYEN et PH. DESTATTE, *Nouvelle histoire de Belgique. 1970-2000: un autre pays*, Nivelles, Le Cri, 2009.

M. BOUVIER, M.-CH. ESCALLAN et J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, 9<sup>ème</sup> édition, Paris, L.G.D.J., 2008.

J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, L.G.D.J., Collection 'Droit et société', 2008.

M. CROZIER et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

E. DE CALLATAÏ (dir.), *La fin du déficit budgétaire. Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges (1990-2000)*, Bruxelles, De Boeck, 2002

E. DE CALLATAÏ et F. THYS-CLÉMENT (éds.), *The return of the deficit. Public finance in Belgium over 2000-2010*, Leuven, Leuven University Press, 2012.

A. DECOSTER et CH. VALENDUC (éds.), *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'ULB, 2011.

J.-L. DEHAENE, *Memoires*, Kessel-Lo, Uitgeverij Van Halewijck, 2012.

P. DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2009.

P. DELWIT et J.-M. De WAELE (éds.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1996.

P. DELWIT, J.-B. PILET et E. VAN HAUTE (éds.), « Les partis politiques en Belgique », Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2011.

G. DENECKERE, T. DE PAEPE et B. DE WEVER, *Een geschiedenis van België*, Gent, Academia Press, 2012.

K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, London, Palgrave, 2009.

G. EYSKENS, *Mémoires*, Bruxelles, Editions du CRISP, 2012.

M. HEIPERTZ et A. VERDUN, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, Cambridge University press, 2010.

L. HUYSE, *De verzuiling voorbij*, Leuven, Kritak, 1987.

J. KINGDON, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995.

S. LIPSET et S. ROKKAN (dir.), *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: cross-National Perspectives*, New York, Free Press, 1967.

B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, coll. « Champs-Essais », 1996.

Y. MÉNY et Y. SUREL, *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 2009.

J. MEYNAUD, J. LADRIÈRE et F. PÉRIN (dir.) *La décision politique en Belgique. Le pouvoir et les groupes*, Paris, Armand Colin, 1965.

P. MULLER, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, coll. 'Que sais-je?', 2011.

G. PAGANO, *Le financement des Régions et des Communautés, 1970-2002*, Bruxelles, Editions du CRISP, 2002.

P. PIERSON, *Politics in Time*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

R. QUIVY et L. VAN CAMPENHOUDT, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 3<sup>ème</sup> édition, 2006.

M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, 3<sup>ème</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2005.

C. VIGOUR, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005.

### Articles

K. ALGOED et F. DENIL, « Fiscal Federalism: The Transition to a New Model of Fiscal Relations », in E. DE CALLATAÏ et F. THYS-CLÉMENT (éds.), *The return of the deficit. Public finance in Belgium over 2000-2010*, Leuven, Leuven University Press, 2012, pp. 241-289.

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

B. BAYENET, « La sixième réforme de l'Etat et le financement des entités fédérées en Belgique », *Itinera Institute Discussion Paper*, 2012/8.

B. BAYENET et A. DECOSTER, « Le financement des Communautés et Régions », in *Belgique: des lendemains qui changent*, Actes de la Journée d'étude d'actualité politique, Louvain-la-Neuve, 2010, p. 22-36.

BCE, « Ten Years of the Stability and Growth Pact », *Monthly Bulletin*, October 2008, pp. 53-65.

BCE, « The Reform of Economic Governance in the Euro Area: Essential Elements », *Monthly Bulletin*, March 2011, pp. 99-119.

BCE, « A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union », *Monthly Bulletin*, May 2012, pp. 79-94.

C. BEAN, « The Stability Pact: More than a Minor Nuisance? Discussion », *Economic Policy*, 1998/26, pp. 64-67.

J. BEAUFAYS, G. MATAGNE et P. VERJANS, « Fédéralisation et structures institutionnelles: la Belgique entre refondation et liquidation », in J. BEAUFAYS et G. MATAGNE (éds.), *La Belgique en mutation: systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 9-47.

BELFIUS, « Les enjeux financiers pour les communes », [www.belfius.be/publicsocial/FR/Expertise/Etudes/EnjeuxFinanciers/index.aspx](http://www.belfius.be/publicsocial/FR/Expertise/Etudes/EnjeuxFinanciers/index.aspx).

PH. BEZES et A. SINÉ, « Introduction. Gouverner (par) les finances publiques. Perspectives de recherche », in PH. BEZES et A. SINÉ (éds.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2011, pp. 17-111.

P. BISCARI et L. VAN MEENSEL, « La réforme de la loi de financement des communautés et régions », *Revue économique*, 2012/1, pp. 65-86.

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

J. BOECKX et H. DEWACHTER, « Contagion in Euro Area Sovereign Bond Markets », *Revue bancaire et financière*, 2012/4, pp. 224-235.

H. BOGAERT L. DOBBELAERE, B. HERTVELDT et I. LEBRUN, « Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case », *Federal Planning Bureau Working Paper 4*, 2006.

L. BUFFEL et J. VUCHELEN, « De overheidsschuld », in E. DE CALLATAÏ (dir.), *La fin du déficit budgétaire. Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges (1990-2000)*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 135-148.

M. CALLON, « Eléments pour une sociologie de la traduction », *L'année sociologique*, 36/3, 1986, pp. 169-208.

P.-H. CLAEYS, « Le système des piliers », in P. DELWIT et J.-M. DEWAELE, *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1996, pp. 249-255.

L. COENE et G. LANGENUS, « Promoting fiscal discipline in a federal country: the mixed track record of Belgium's High Council of Finance », *Wirtschaftspolitische Blätter*, 58/1, 2011, pp. 11-35.

R. DANDOY et N. DEDECKER, « Peut-on encore parler de 'partis frères' en Belgique? », in J.-B. PILET, J.-M. DE WAELE et S. JAUMAIN, *L'absence de partis nationaux: menace ou opportunité?*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2009, pp. 19-35.

R. DANDOY, « Le SP.a », in P. DELWIT, J.-B. PILET et E. VAN HAUTE « Les partis politiques en Belgique », Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2011, pp. 83-105.

Z. DARVAS, « The Euro Crisis: Ten Roots, but Fewer Solutions », *Bruegel Policy Brief 2012/17*, October 2012.

E. DE CALLATAÏ, « L'assainissement sans réforme. Introduction à l'histoire récente des finances publiques belges », in E. DE CALLATAÏ (dir.), *La fin du déficit budgétaire. Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges (1990-2000)*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 17-24.

E. DE CALLATAÏ et R. SAVAGE, « Fédéralisme et choix budgétaires », *Reflets et perspectives de la vie économique*, XXXVII/2, 1998, pp. 101-121.

E. DE CALLATAÏ et PH. LEDENT, « La crise de l'Etat dans tous ses états », *Revue bancaire et financière*, 2012/4, pp. 276-289.

V. DE COOREBYTER, « Clivages et partis en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2000, 2008.

N. DEDECKER, « L'OPEN-VLD », in P. DELWIT, J.-B. PILET et E. VAN HAUTE « Les partis politiques en Belgique », Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2011, pp. 129-144.

CH. DEGRYSE, « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°s 2148-2149, 2012.

J. DELPLA et J. VON WEIZSÄCKER, « The Blue Bond Proposal », *Bruegel Policy Brief n°2010/3*, May 2010.

P. DELWIT, « Le parti socialiste », in P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (éds.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1996, pp. 23-42.

P. DELWIT, « Partis et systèmes de partis en Belgique en perspective », in P. DELWIT, J.-B. PILET et E. VAN HAUTE (éds), *Les partis politiques en Belgique*, 3<sup>ème</sup> édition, Bruxelles, Editions de l'ULB, 2011, pp. 7-33.

E. DE PREST, B. EUGENE et L. VAN MEENSEL, « Les stratégies et les mesures d'assainissement des finances publiques », *Revue économique*, 2010/2, pp. 43-64.

K. DESCHOUWER, « And the Peace Goes On? Consociational democracy and Belgian Politics in the Twenty-First Century », in L. BRANS, L. DE WINTER et W. SWENDEN (eds.), *The Politics of Belgium*, New York, Routledge, 2009, pp. 33-49.

K. DESCHOUWER, « La dynamique fédérale en Belgique », in B. FOURNIER et M. REUCHAMPS (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada*, Bruxelles, De Boeck, 2009, pp. 65-72.

K. DESCHOUWER et PH. VAN PARIJS, « Une circonscription fédérale pour tous les Belges », *Revue nouvelle*, 2007/4, pp. 12-23.

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

M. DEWEERDT, « Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1992 », *Res Publica*, XXXV/3-4, 1993, pp. 292-338.

M. DEWEERDT, « Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1993 », *Res Publica*, XXXVI/3-4, 1994, pp. 233-269.

M. DEWEERDT, « Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1994 », *Res Publica*, XXXVII/3-4, 1995, pp. 281-313.

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

L. DE WINTER et P. DUMONT, « Do Belgian Parties Undermine the Democratic Chain of Delegation? », in L. BRANS, L. DE WINTER et W. SWENDEN (eds.), *The Politics of Belgium*, New York, Routledge, 2009, pp. 95-114.

S. DULLIEN et J. I. TORREBLANCA, « What is Political Union », *ECFR Policy Brief n°2012/70*, December 2012.

H. DUMONT, « La 'polarisation' dans la société multiculturelle belge », *Revue nouvelle*, 1999, pp. 46-76.

J. FANIEL, « Caractéristiques et spécificités des syndicats belges », in E. ARCQ, M. CAPRON, E. LÉONARD et P. REMAN (éds.), *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, Editions du CRISP, 2010, pp. 116-117.

S. GOVAERT, « Le Socialistische partij (SP) », in P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (éds.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1996, pp. 43-62.

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

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

I. GRACOS, « Grèves et conflictualité sociale en 2012. II. Secteur public et questions européennes », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n<sup>os</sup> 2174-2175, 2013.

M. HEIPERTZ et A. VERDUN, « The dog that would never bite, What can we learn from the origins of the Stability and Growth Pact », *Journal of European Public Policy*, 11/5, 2004, pp. 765-780.

M. HOOGHE et L. HUYSE, « From Armed Peace to Permanent Crisis. Cracks in the Belgian Consultative Model », in B. De WEVER (ed.), *What Can History Teach Us about the Future of Belgium's Institutions*, Re-Bel e-Book n°6, 2010, [www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-6/Re-Bel-e-book-6.pdf](http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-6/Re-Bel-e-book-6.pdf), pp. 39-43.

J.-F. HUSSON, « Les accords de coopération en matière d'objectifs budgétaires », *Bulletin de documentation*, 1997/2, pp. 183-214.

J.-F. HUSSON, « Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux », *Reflets et perspectives de la vie économique*, XLVII/4, 2008, pp. 33-48.

R. HYMAN et R. GUMBRELL-Mc CORMICK, « Syndicats, politique et partis: une nouvelle configuration est-elle possible? », *Revue de l'IREs*, 65/2, 2010, pp. 17-40.

D. IOANNOU et L. STRACCA, « Have Euro Area and EU Economic Governance Worked? Just the Facts », *ECB Working Paper Series*, n° 1344, May 2011.

B. JURION, « La politique fiscale et budgétaire », in J. BEAUFAYS et G. MATAGNE (éds.), *La Belgique en mutation: systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 131-155.

G. LANGENUS, «Le Pacte de Stabilité et de Croissance: une histoire mouvementée », *Revue économique*, 2005/2, pp. 65-83.

E. LENTZEN et P. BLAISE, « La mise en œuvre des priorités du gouvernement Dehaene. 2. La politique budgétaire », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°s 1405-1406, 1993.

A. LIJPHART, « Consociational Democracy », *World Politics*, 21/2, 1969, pp. 207-225.

A. LIJPHART, « Introduction: The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative perspective », in A. LIJPHART (Ed.), *Conflict and Coexistence in Belgium: The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley, Institute of International Studies, 1981, pp. 1-13.

X. MABILLE, « Le parti socialiste », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°s 1867-1868, 2005.

X. MABILLE, E. LENTZEN et P. BLAISE, « Les élections du 24 novembre 1991 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1335-1336, 1991.

X. MABILLE et J. BRASSINNE, « La formation du gouvernement et des exécutifs », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1356, 1992.

P. MAGNETTE, « Le parlementarisme dans une démocratie de compromis », in O. COSTA, É. KERROUCHE et P. MAGNETTE (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Bruxelles, Editions de l'ULB, 2004, pp. 91-106.

B. MARZINOTTO et A. SAPIR, « Fiscal Rules: timing is everything », *Bruegel Policy Brief* n°2012/3, September 2012.

W. MOESEN, « Le fédéralisme budgétaire: règles et applications en Belgique », *Reflets et perspectives de la vie économique*, XXXVII/2, 1998, p. 81-90.

M. NAUTET et L. VAN MEENSEL, « Main developments in public finance », in E. de CALLATAÿ et F. THYS-CLÉMENT (éds.), *The return of the deficit. Public finance in Belgium over 2000-2010*, Leuven, Leuven University Press, 2012, pp. 51-64.

P. PIERSON, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 94/2, 2000, pp. 251-267.

J.-B. PILET, « le Centre démocrate humaniste (CDH) », in P. DELWIT, J.-B. PILET et E. VAN HAUTE « Les partis politiques en Belgique », Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2011, pp. 63-81.

G. QUADEN, J. SMETS et G. LANGENUS, « The European Context », in E. DE CALLATAÏ et F. THYS-CLÉMENT (éds), *The Return of the Deficit: Public Finance in Belgium over 2000-2010*, Leuven, Leuven University Press, 2013, pp. 25-50.

E. QUINTELIER et M. HOOGHE, « Verenigingen, lidmaatschap en kiesgedrag: is de verzuiling nu helemaal voorbij? », in K. DESCHOUWER, P. DELWIT, M. HOOGHE et S. WALGRAVE, *De stemmen van het volk*, Bruxelles, VUB Press, pp. 99-121.

M. REUCHAMPS et F. ONCLIN, « La fédération belge », in B. FOURNIER et M. REUCHAMPS (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada*, Bruxelles, De Boeck, 2009, pp. 21-40.

P. REYNDERS, « Primaire uitgaven in de jaren negentig », in E. DE CALLATAÏ (dir.), *La fin du déficit budgétaire. Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges (1990-2000)*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 87-105.

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

R. SAVAGE, « The Return of the public budget deficit », in E. DE CALLATAÏ et F. THYS-CLÉMENT (éds.), *The return of the deficit. Public finance in Belgium over 2000-2010*, Leuven, Leuven University Press, 2012, pp. 65-93.

R. SAVAGE, « Les finances du pouvoir fédéral dans un contexte de fédéralisme fiscal et de consolidation budgétaire », *Revue bancaire et financière*, 2012/2-3, pp. 109-119.

L. SCHUKNECHT, PH. MOUTOT, PH. ROTHER et J. STARK, « The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform », *ECB Occasional Papers*, n° 129, September 2011.

D.-L. SEILER, « Un Etat entre importation et implosion: consociativité, partitocratie et lotissement dans la sphère publique en Belgique », in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (dir.), *Gouverner la Belgique*, Paris, PUF, 1999, pp. 15-51.

D. SINARDET, « Le fédéralisme consociatif belge: vecteur d'instabilité? », *Pouvoirs*, 136/1, 2011, 21-35.

M. SWYNGEDOUW, « Les nouveaux clivages dans la politique belgo-flamande », *Revue française de science politique*, 45/5, 1995, pp. 775-790.

M. SWYNGEDOUW, « Politieke machtsverhouding in België », in M. SWYNGEDOUW et M. MARTINELLO (Réd.), *Belgische toestanden: de lotgevallen van een kleine biculturele Europese democratie*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1998, pp. 70-79.

E. THIEL, « L'Allemagne, l'UEM et le pacte de stabilité », *Politique étrangère*, 69/1, 2004, pp. 165-176.

R. TOLLET, « Visite du Prince Philippe: le discours du Président Tollet », *Lettre mensuelle socio-économique du Conseil Central de l'Économie*, 1998/35, pp. 32-40.

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

R. VANDER VENNET, « Een nieuw paradigma voor een moderne banksector », *Revue bancaire et financière*, 2009/6-7, pp. 371-380.

R. VANDER VENNET, « 75 jaar Hoge Raad van Financiën », *Bulletin de documentation*, 70/4, 2010, pp. 9-14.

E. VAN HAUTE, « Le CD&V », in P. DELWIT, J.-B. PILET et E. VAN HAUTE, « Les partis politiques en Belgique », Bruxelles, Editions de l'ULB, 2011, pp. 35-61.

H. VAN GOETHEM, « What Can History Teach us About the Current Impasse and Crisis in Belgium », in B. DE WEVER (ed.), *What Can History Teach Us about the Future of Belgium's Institutions*, Re-Bel e-Book n°6, 2010, [www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-6/Re-Bel-e-book-6.pdf](http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-6/Re-Bel-e-book-6.pdf), pp. 7-10.

A. VAN RIET (éd.), « Euro Area Fiscal Policies and the Crisis », *ECB Occasional Papers*, n° 109, April 2010.

P. VAN ROMPUY, « La coordination des politiques budgétaires: 15 ans d'expérience du Conseil Supérieur des Finances », in M. MIGNOLET (éd.), *Le fédéralisme fiscal*, Bruxelles, De Boeck, 2005, p. 377-395.

A. VERDUN, « A Historical Institutionalist Analysis of the Road to Economic and Monetary Union: A Journey with Many Crossroads », in S. MEUNIER et K. R. MC NAMARA (eds.), *The State of the European Union, Volume 8: Making History. European Integration and Institutional Change at Fifty*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 195-210.

D. VERNET, « Mitterrand, l'Europe et la réunification allemande », *Politique étrangère*, 68/1, 2003, pp. 165-179.

### Documents officiels

Banque nationale de Belgique, *Rapport 1992*, Bruxelles, février 1993.

Banque nationale de Belgique, *Rapport 1993*, Bruxelles, février 1994.

Banque nationale de Belgique, *Rapport 1994*, Bruxelles, février 1995.

Banque nationale de Belgique, *Rapport 1995*, Bruxelles, février 1996.

Banque nationale de Belgique, *Rapport 1997*, Bruxelles, février 1998.

Banque nationale de Belgique, *Rapport 2011*, Bruxelles, février 2012.

Banque nationale de Belgique, *Rapport 2012*, Bruxelles, février 2013.

Bureau fédéral du Plan, *Monitoring de la stratégie de relance du gouvernement fédéral – Rapport d'avancement*, 2013.

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

Conseil supérieur des Finances, Section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Implications de l'objectif 'Maastricht 1991' pour les besoins de financement des pouvoirs publics*, janvier 1992.

Conseil supérieur des Finances, Section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Avis relatif à la réalisation des hypothèses de départ du plan de convergence*, février 1993.

Conseil supérieur des Finances, Section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Rapport annuel*, juin 1994.

Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Rapport annuel*, juillet 2004.

Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Evaluation 2010 et trajectoires budgétaires pour le programme de stabilité 2011-2015*, mars 2011.

Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Trajectoire budgétaire pour le programme de stabilité 2012-2015*, mars 2012.

Conseil supérieur des Finances, section 'besoins de financement des pouvoirs publics', *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2013-2016*, mars 2013.

Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres (*JOUE*, L 306 du 23 novembre 2011).

Eurostat, *Taxation Trends in the European Union*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013.

Exposé général de l'ajustement des budgets des recettes et des dépenses de l'année budgétaire 1993, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 986/1, 30 avril 1993.

Exposé général des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 1994, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1177/1, 28 septembre 1993.

Exposé général des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2012, *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 1942/001, 21 décembre 2011.

FMI, *Belgium: 2013 Article IV Consultation*, IMF Country Report n° 13/123, May 2013.

Gouvernement fédéral, *Accord de gouvernement, Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 290/1, 9 mars 1992.

Gouvernement fédéral, *Accord de Gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011*, <http://premier.fgov.be/fr/accord-de-gouvernement>.

OCDE, *Études économiques 1993-1994 pour la Belgique et le Luxembourg*, Paris, Éditions de l'OCDE, 1994.

OCDE, *Études économiques de l'OCDE: Belgique*, Paris, Editions de l'OCDE, décembre 2009.

OCDE, *Études économiques de l'OCDE: Belgique*, Paris, Éditions de l'OCDE, mai 2013.

Plan de convergence de la Belgique, 22 juin 1992, *Bulletin de Documentation*, 1992/7, pp. 53-93.

Programme de stabilité de la Belgique (2011-2014), *Bulletin de documentation*, 71/1, 2011, pp. 45-114.

Programme de stabilité de la Belgique (2012-2015), *Bulletin de documentation*, 72/1, 2012, pp. 19-91.

Programme de stabilité de la Belgique (2013-2016), [www.stabilityprogramme.be/fr/Programme\\_Stabilite\\_Belgique\\_2013\\_2016\\_20130426\\_FR.pdf](http://www.stabilityprogramme.be/fr/Programme_Stabilite_Belgique_2013_2016_20130426_FR.pdf)

Proposition de règlements du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2011 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, COM(2011) 821 final.

Proposition de règlements du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2011 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro, COM(2011) 819 final.

Règlement CE n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 209 du 2 août 1997).

Règlement CE n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2 août 1997).

Règlement CE n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement CE 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 174, 7 juillet 2005).

Règlement CE n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement CE 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre concernant les déficits excessifs (JO L 174, 7 juillet 2005).

Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (*JOUE*, L 306 du 23 novembre 2011).

Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (*JOUE*, L 306 du 23 novembre 2011).

Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économique (*JOUE*, L 306 du 23 novembre 2011).

Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (*JOUE*, L 306 du 23 novembre 2011).

Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (*JOUE*, L 306 du 23 novembre 2011).

Résolution du Conseil européen d'Amsterdam sur le Pacte de Stabilité et de Croissance, 17 juin 1997 (*JO C 236* du 2 août 1997).

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire.

### Articles de presse

La Libre, « Antoine reste serein: le fédéral doit plus à la Wallonie qu'elle ne doit au fédéral », 24 avril 2013.

Le Soir, « Magnette: 'Ralentissons la rigueur' », 2 février 2013.

## Annexes

### Annexe 1: rencontres, grille d'analyse et extraits d'entretiens

- 1) 25 février 2013: Hugues **Famerée**, ancien membre du cabinet de quatre ministres fédéraux (CVP) du Budget entre 1991 et 1998, actuellement membre du Service d'Etudes de la BNB. Rencontre d'une heure dans son bureau à la BNB (Bruxelles).
- 2) 27 février 2013: Henri **Bogaert**, ancien chef de cabinet économique du Premier ministre (1990-1992), Commissaire au Plan depuis 1992. Rencontre d'une heure dans son bureau au Bureau fédéral du Plan (Bruxelles).
- 3) 6 mars 2013: Etienne **de Callataÿ**, ancien chef de cabinet adjoint du Premier ministre (1996-1998) et actuel économiste en chef à la Banque Degroof. Rencontre d'une heure un bureau au siège de la Banque Degroof (Bruxelles).
- 4) 8 mars 2013: Jan **Verschooten**, ancien chef de cabinet du Vice-Premier ministre SP (1988-1995) et actuel Commissaire-adjoint au Plan. Rencontre d'environ une heure dans son bureau au Bureau fédéral du Plan (Bruxelles).
- 5) 11 mars 2013: Gérard **Deprez**, ancien Président du PSC (1981-1996) et actuel Président du MCC. Rencontre d'une heure et quart dans son bureau, au siège de son parti (Bruxelles).
- 6) 12 mars 2013: Paul **Van Rompuy**, professeur d'économie à la KUL et ancien Président de la Section Besoins de Financement des pouvoirs publics du CSF (1989-2005). Rencontre d'environ deux heures dans son bureau à la KUL.
- 7) 13 mars 2013: Christophe **de Caevel**, journaliste politique à L'Echo. Rencontre d'un peu plus d'une heure au siège du journal L'Echo (Bruxelles).
- 8) 14 mars 2013: Réginald **Savage**, Conseiller général au sein du SPF Finances et membre du secrétariat de la Section Besoins de Financement des pouvoirs publics du CSF depuis sa création. Rencontre d'une heure trente à son domicile
- 9) 15 mars 2013: Gert **de Smet**, ancien conseiller budgétaire du Vice-Premier ministre SP et actuel Directeur-général du service macro-budgétaire du SPF Budget et contrôle de la Gestion. Rencontre d'une heure quarante-cinq dans un bureau du SPF Budget (Bruxelles).
- 10) 18 mars 2013: Jan **Smets**, ancien chef de cabinet du Premier ministre (1992-1994), actuellement vice-gouverneur de la BNB et Président de la Section Besoins de Financement des pouvoirs publics du CSF depuis 2011. Rencontre d'une heure quarante-cinq dans son bureau à la BNB (Bruxelles).
- 11) 19 mars 2013: Pierre **Reynders**, ancien chef de cabinet du ministre du Budget CVP (1992-1999) et actuel Chef de Corps de l'Inspection des Finances. Entretien d'une heure dans son bureau, à l'Inspection des Finances (Bruxelles).
- 12) 20 mars 2013: Philippe **Maystadt**, ancien ministre des Finances (1988-1999). Entretien d'une heure trente au siège de la BEI (Bruxelles).
- 13) 22 mars 2013: Melchior **Wathelet** senior, ancien Vice-Premier ministre PSC (1988-1999). Rencontre d'environ deux heures à son domicile.
- 14) 26 mars 2013: Olivier **Henin**, chef de cabinet du Vice-Premier ministre MR. Rencontre d'une heure trente dans son bureau, au SPF Affaires Etrangères (Bruxelles).

- 15) 28 mars 2013: Philippe **Moureaux**, ancien Vice-Premier ministre PS et ministre des Affaires sociales. Rencontre de quarante-cinq minutes au Sénat de Belgique (Bruxelles).
- 16) 5 avril 2013: Robert **Tollet**, Professeur d'Economie à l'ULB et Président du Conseil Central de l'Economie depuis 1988. Rencontre d'une heure trente dans son bureau au CCE (Bruxelles).
- 17) 9 avril 2013: Philippe **Suinen**, ancien membre puis chef du cabinet du Vice-Premier ministre socialiste (1992-1998) et actuel administrateur général de l'AWEX et de WBI. Rencontre d'environ une heure au siège de l'AWEX.
- 18) 10 avril 2013: Jean-Luc **Dehaene**, ancien Premier ministre (1992-1999). Rencontre d'une heure au siège du Parlement européen (Bruxelles).
- 19) 19 avril 2013: Jeremy **Uhr**, conseiller budgétaire à l'Institut Emile Vandervelde. Rencontre d'environ deux heures au siège de l'IEV (Bruxelles).
- 20) 20 avril 2013: Melchior **Wathelet** junior, ancien Secrétaire d'Etat au Budget et actuel Secrétaire d'Etat à la Mobilité et aux Réformes institutionnelles. Rencontre de trente minutes à son domicile.
- 21) 22 avril 2013: Philippe **Busquin**, ancien Président du PS (1992-1999). Rencontre d'un peu plus d'une heure à Bruxelles.
- 22) 25 avril 2013: Louis **Tobback**, ancien ministre (1988-1994) et président du SP (1994-1998). Rencontre d'environ quarante minutes dans son bureau, à la maison communale de Leuven.

A trois exceptions près, tous ces entretiens ont été enregistrés et ont fait l'objet d'une retranscription intégrale. Pour des raisons de confidentialité, ces retranscriptions ne font pas l'objet d'une publication dans le cadre de ce mémoire. Sous réserve de l'acceptation des auteurs, ces fichiers peuvent toutefois être consultés. Il suffit d'en faire la demande à l'adresse [damien.piron@student.ulg.ac.be](mailto:damien.piron@student.ulg.ac.be).

Ces entretiens ont ensuite été analysés à partir d'une grille commune, articulée comme suit:

Quoi? Qui?	Facteurs économiques généraux			Facteurs politiques influençant la négociation budgétaire						
	Parallèles	Différences	Comparaison	C S F	Personnalités évoquées	Facteurs généraux	Rapports partisans	Rapport au pilier	Pression supra-nationale	Relations personnelles

À titre d'illustration, certaines réactions exemplatives sur neuf thématiques transversales (européanisation, fédéralisation, liens entre partis politiques, priorités politiques, rapport entre le parti et le syndicat, rôle du CSF, coordination budgétaire, pressions supranationales et politique économique générale) sont présentées dans les pages qui suivent.

## Européanisation

« Ma lecture, c'est que Dehaene et son équipe ont utilisé l'opportunité européenne pour vendre ce qu'ils avaient l'intuition qu'il fallait de toute façon faire ».

« Je crois qu'au début des années 1990, il y avait beaucoup plus d'enthousiasme pour le projet européen qu'aujourd'hui, aussi bien dans la population que dans le monde politique. Ce qui veut dire que Dehaene pouvait mieux utiliser l'argument européen que Di Rupo peut le faire maintenant ».

« L'euro nous a donné l'arme de la continuité et de l'objectif. Bon, l'avantage qu'on avait c'était que la référence à l'Europe était considérée comme un message positif. La Belgique voulait à tout prix être dans l'union monétaire. Tandis que la référence à l'Europe maintenant est devenue une référence plutôt négative ».

« En 1993, finalement, l'Europe disait que tous les pays membres de l'UE doivent tôt ou tard appartenir à l'euro puisqu'il n'y a que deux pays qui ont une clause d'*opt-out*. Et finalement, on va juger quelque part en 1997 si vous êtes prêts à rentrer dans la zone euro mais c'est de votre responsabilité. [...] Alors que maintenant, cette gouvernance est terriblement renforcée ».

« Mais vous voyez là aussi que la pression européenne est plutôt journalière alors que nous, on savait qu'on avait un examen à passer mais en bout de parcours ».

« Le cadre européen est plus strict ou en tout cas au moins aussi strict que dans les années 1990 mais il n'y a plus de dates butoir aussi importantes. [...] Le monitoring européen est bien plus détaillé qu'avant. Et la surveillance est aussi à court terme ».

« On a considérablement renforcé le pouvoir de la Commission pour l'exécution des règles. Elle n'a pas un pouvoir discrétionnaire pour changer de politique mais est là pour faire appliquer les règles. Et à mon avis ça va poser un problème dans la construction européenne, parce que Bruxelles va apparaître de plus en plus comme un gendarme qui impose le respect de la règle et sans discuter du fond des politiques. C'est le cas à l'heure actuelle [...]. Ça va finir par poser problème pour la légitimité des décisions européennes aux yeux des citoyens ».

« Pour le moment, c'est abstrait. L'euro était quelque chose de concret: une monnaie unique ».

## Fédéralisation

« C'est un vrai étonnement de voir à quel point la fonction fait l'homme: les gens, selon leur niveau de pouvoir, défendent l'intérêt de leur niveau de pouvoir, point ».

« L'autonomie des entités fédérées par rapport au fédéral est politiquement beaucoup plus grande que ce qu'elle était dans le temps ».

« Il ne faut pas d'oublier d'où on vient. On vient d'un gouvernement unitaire, puis d'un gouvernement national où les gouvernements des Régions faisaient partie du gouvernement national ; ils sont ensuite sortis du gouvernement national mais alors avec un parlement qui était composé de parlementaires nationaux ; puis on a eu l'élection directe des parlements régionaux, ce qui crée aussi immédiatement une distance, une autre mentalité, où on ne se connaît plus. Donc cela rend effectivement les relations au niveau fédéral difficiles ».

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

« Alors, la différence avec maintenant, c'est que, un, ils sont beaucoup plus nombreux. Structurellement, ils n'ont pas le même poids. [...] Deux, toute cette génération dont je vous parle, en 1992, c'est une génération qui avait fait toutes ses classes dans l'Etat belge. [...] On était tous des fédéraux [...]. Ce qui change maintenant parce que vous avez des présidents de parti qui n'ont jamais fait l'expérience du fédéral donc leur logique est différente. Ce qui veut dire qu'il y a un distanciellement à la fois fonctionnel et relationnel entre les gens. A l'époque, on était beaucoup moins nombreux, on avait la même histoire, on avait été socialisé dans les mêmes structures, même si, politiquement, c'était des partis différents. [...]. Maintenant ils siègent dans des tas d'assemblées différentes [...] ».

« Les élites unificatrices ne savent plus jouer comme avant parce qu'il y en a beaucoup plus d'élites maintenant et différenciées ».

« La société des piliers avait ses inconvénients mais, et je parle pour la famille sociale-chrétienne, que je connais le mieux, c'était un formidable mécanisme intégrateur. Ces élites sociale-chrétiennes francophones et néerlandophones se connaissaient, se voyaient, s'appréciaient ».

« Vous savez, il y a quand même beaucoup de choses qui ont changé. A mon époque, et ça aussi c'est un élément qui fait structurellement bouger les lignes, on n'aurait jamais imaginé par exemple qu'un parti du nord du pays aille au gouvernement sans son *alter-ego* du sud, dans les partis traditionnels. Maintenant, c'est possible. Tout ça fait aussi qu'il y a moins d'ancrages et de loyautés ».

## Liens entre partis politiques

« C'est vraiment six partis différents et donc à part ponctuellement, sur un élément ou l'autre, le débat n'est pas prémâché par parti politique. Donc c'est vraiment six partis. Je crois que dans les années 1990, les sociaux-chrétiens d'une part et les socialistes d'autre part avaient encore des liens assez forts. C'est plus le cas maintenant [...]. D'autant qu'ils ne doivent plus viser le même électorat. Il y a une idéologie mais il y a aussi une sociologie différente [...] ».

« Oui mais la cohésion est moins évidente aujourd'hui, je trouve. Mais avec six partis, c'est tout à fait normal. En plus, vient s'ajouter la réforme de l'Etat, qu'on prépare actuellement et où huit partis sont concernés ».

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

« Aujourd'hui, vous avez six formations, trois familles politiques avec des divergences beaucoup plus grandes. Vous y ajoutez que le fossé sur le plan de la pensée politique entre la Flandre et la Wallonie s'est élargi ».

« Les familles comptaient beaucoup plus qu'elles ne le font aujourd'hui. [...] Il y avait un esprit de famille beaucoup plus fort que ce qu'il y avait aujourd'hui ».

« Et donc quand il fallait faire des arbitrages [...], il n'était pas rare qu'on se parle, qu'on se voit et même qu'on organise à ce moment-là des réunions confidentielles dans lesquelles les trois principaux dirigeants du PSC et du CVP se réunissaient ».

« Il est évident que pour des décisions d'importance cruciale ou à des moments très tendus, névralgiques, il y avait des concertations entre démocrates chrétiens ».

« Je peux dire, sans l'avoir vécu moi-même, je peux dire que du côté démocrate-chrétien, il y a vraiment eu un éloignement important durant les 8 années d'opposition ».

Un social-chrétien à propos du SP: « Sur les questions économiques et budgétaires, je n'ai jamais trouvé en ce partenaire un adversaire mais un allié objectif ».

« Même si on sentait bien que l'approche du SP était plus sociale-démocrate que celle du PS. Le rôle de modérateur, ils le jouaient peut-être vis-à-vis du PS. Avec le CVP, en matière économique et sociale, on était assez spontanément sur la même ligne ».

Un socialiste flamand par rapport à Dehaene: « quand il est devenu premier ministre, il m'est rarement arrivé de ne pas être d'accord avec ce qu'il proposait sur le plan socio-économique ».

Un socialiste francophone: « Les liens étaient assez différents avec le PSC et le SP: parfois de grandes complicités et parfois des coups inattendus, avec une autre façon de voir des textes. La relation était plus stable avec le chef de file des partis flamands, le CVP ».

**« -Et les relations entre socialistes francophones et flamands? »**

-Je crois qu'on a toujours eu de bonnes relations. Mais d'un autre côté, c'est clair que l'analyse qu'on fait... On tient compte d'une réalité flamande, qui est tout à fait autre que la réalité francophone ».

Un socialiste flamand: « On a toujours été plus ou moins coincé entre le CVP qui était le plus important part flamand et le PS, qui était le plus important de l'autre côté du pays. Mais de cette façon-là, on pouvait faire le *go-between* ».

### **Priorités politiques**

« Il ne faut pas oublier qu'on est parti sous la forme d'un gouvernement d'urgence [...] donc il fallait absolument qu'on réussisse sur la réforme de l'Etat avant de pouvoir faire quelque chose de l'autre côté ».

« Il y a un relatif consensus politique en Belgique pour dire qu'il faut aller vers un relatif équilibre des finances publiques, maintenant, il n'y a peut-être plus le consensus suffisant pour dire que l'objectif d'équilibre budgétaire se fait en 2015 ».

« À l'époque, tous les partis au sein du gouvernement étaient convaincus qu'il fallait assainir. C'était une condition pour avoir accès à l'Union monétaire et donc il y avait un consensus. C'est une situation très confortable en fait. Tandis que maintenant, on a six partis au gouvernement, c'est beaucoup plus difficile ».

## Rapport entre partis et syndicats

« Oui. Je ne dis pas que la logique des piliers n'a que des qualités mais, même si on remet en cause le système des piliers, il y a des éléments qu'il faudrait sauvegarder. Avoir des lieux de dialogue entre responsables économiques et sociaux et politique, ça aide, dans les périodes difficiles, à aller à la limite de ce qui est possible ».

« On est dans une société qui est beaucoup plus distendue. Le lien social à travers les piliers est beaucoup moins fort et ça a des avantages et des inconvénients. Ça donne plus de liberté aux gens mais ça rend la société moins structurée, moins homogène et moins capable de faire face aux difficultés de façon unie ».

« Je crois que les syndicats ne pouvaient pas se permettre d'accepter le Plan Global comme tel. Mais le fait d'en avoir discuté avec le top des syndicats et d'avoir eu ces discussions, c'est quand même une autre situation que maintenant ».

Un socialiste flamand: « Je crois que les liens avec le *middenveld* sont importants: il est très important de se parler, de se consulter, de voir jusqu'où on peut aller. Avant, les syndicats donnaient leur veto et étaient alors sûrs que le parti... Maintenant... [...] Ca, c'est une preuve selon moi que le lien est devenu beaucoup moins solide, en tout cas au niveau flamand. J'ai l'impression qu'au PS, ça reste. Mais donc je crois que les relations ABVV-SP se sont distendues ».

« Vous savez, entre le SP et l'ABVV, les rapports sont très difficiles, alors que ce n'est pas le cas entre PS et FGTB, même si c'est plus comme avant, ça s'est effrité ».

« L'on constate une distance électorale entre l'électeur et l'emprise du syndicat sur celui-ci. Le syndicat s'est donc autonomisé par rapport à sa représentation politique traditionnelle, en gros le mouvement social-chrétien et le mouvement socialiste ».

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

Un socialiste flamand: « Mais je sais que dans les années 1990, il y avait encore des réunions fort régulières entre le parti et le syndicat. Je ne crois pas que ça existe encore en ce moment, côté flamand. Il y a encore des relations, mais c'est beaucoup moins important. Ça pèse moins sur la décision politique ».

## Sur le CSF

« On sait toi comme moi que les gens qui sont nommés là le sont par des partis politiques. [...] Je ne connais plus tous les noms mais ils ont tous un passé ou des relations politiques. Donc l'indépendance n'est pas totale mais ce n'est pas nécessairement un inconvénient. [...] Je crois que si demain on crée un CSF composé de professeurs d'université vraiment indépendants, des spécialistes en finances publiques, le risque est qu'ils soient déconnectés de la réalité politique et économique. [...] Tu peux faire des analyses économiques et émettre des recommandations très fondées mais si tu sais que le soutien, la portée politique n'est pas présente, tu écris cent pages qu'on jette à la poubelle. Donc si tu as des gens qui peuvent tester à gauche et à droite jusqu'où on peut aller politiquement, c'est de l'expérience. Et c'est un jeu compliqué: il faut aussi éviter que les hommes politiques ne dictent tout. [...] Je trouve que c'est un équilibre très difficile et très délicat. Parce qu'entre être influencé et influant, la marge est fine. C'est très subtil mais je trouve que c'est important d'avoir des gens capables de juger le terrain politique ».

« Et ce qui a sans doute facilité l'assainissement et le rôle important joué par le CSF, c'est que la relation personnelle entre le premier ministre et le gouverneur de la BNB de l'époque, Fons Verplaetse, était très bonne, et que cette relation englobait aussi le président de la Section, Paul van Rompuy ».

« Je crois que l'influence a été très nette pendant les années 1990 parce qu'il y avait vraiment un consensus très large pour entrer dans l'euro. [...] A partir du moment où l'objectif a été atteint, il y a un deuxième objectif qui s'est imposé, qui est celui de la préparation du vieillissement mais là, l'effet de levier de la contrainte européenne jouait beaucoup moins ».

« Le CSF est beaucoup plus politisé maintenant qu'avant. Avant, il y avait quand même des gens qui étaient indépendants. Tout le monde a sa couleur politique mais il y avait des universitaires, des gens qui avaient un statut suffisamment fort que pour avoir leur propre pensée. Ils avaient leur analyse politique propre et ne prenaient pas leurs ordres des quartiers généraux des partis, même s'ils en tenaient compte. Il y a vraiment un tournant à partir de 2007, où c'est devenu beaucoup plus politisé. Les gens sont mandatés par leur parti ».

« Les représentants des Communautés et Régions sont vraiment devenus les défenseurs des intérêts des Communautés et Régions. Donc il faut faire la différence entre représentants et défenseurs d'intérêts: maintenant, ils sont là pour défendre, plus pour discuter. Ils ont un mandat beaucoup plus clair mais c'est une faiblesse du CSF. [...] Parce que plus les entités fédérées deviennent indépendantes, plus la coordination est compliquée. Politiquement sensible ».

« Mais le problème, c'est qu'à un moment, la légitimité du chiffre devient l'option politique. Il n'y a rien de pire. Tandis que nous, on faisait l'inverse: on balisait le terrain dans lequel le secrétariat devait travailler ».

## Coordination budgétaire

« Plus on régionalise, plus on doit se détourner de la règle précédente où les contraintes européennes étaient prises en charge par le fédéral et uniquement par le fédéral. Mais plus on régionalise, c'est-à-dire plus on rend dépendant de gouvernements différents et épars, plus les arbitrages deviennent difficiles. On ne sait plus arbitrer ».

« Je dirais que chacun est bien où il est mais reste quand même dépendant de la volonté de l'un ou l'autre de jouer la concertation et la recherche de solution ».

« Ces accords de coopération ont été relativement faciles à négocier, parce qu'à l'époque, il y avait un consensus pour accepter les recommandations du CSF. Ça m'a toujours frappé mais à l'époque, le CSF avait une autorité, qui ne pouvait même pas vraiment s'appuyer sur la loi mais une autorité acceptée et donc... C'était peut-être dû à la composition du CSF à l'époque mais il avait une réelle autorité sur les différents niveaux de pouvoir ».

« Les dernières années, les Régions sont vraiment devenues autonomes [...] Le raisonnement, qui est surtout stimulé par la Flandre mais les autres ont suivi, c'est de dire: « on veut bien s'engager individuellement. [...] mais on ne veut plus un engagement vis-à-vis du fédéral ». Ils disent: « voilà, ça c'est notre trajectoire budgétaire. On va la mettre sur papier mais on ne veut pas que le ministre fédéral signe avec nous comme s'il donnait presque son accord sur notre trajectoire ».

« À partir du moment où il y a des majorités asymétriques, il y a des intérêts divergents et chacun va plaider pour sa chapelle. Voilà, c'est une réalité politique. On peut inventer tous les mécanismes qu'on veut mais à partir du moment où il n'y a pas une volonté d'une des parties d'aboutir à un accord, on n'arrivera jamais à un accord, peu importe le mécanisme qu'on invente ».

**« -Une autre question, c'est qu'à l'époque il fallait coordonner l'effort entre les différentes entités.**

-Pas tellement encore. Les Régions n'ont pratiquement pas dû participer.

**-C'était une question qui ne se posait pas à l'époque?**

-Non, pratiquement pas. À ce moment-là, les Communautés et Régions avaient moins... Spitaels avait innové parce que c'était la première fois qu'un grand format avait choisi d'être ministre-président. Van Den Brande n'avait pas beaucoup d'autonomie par rapport à Dehaene. Le problème ne se posait pas du tout dans les mêmes termes. Spitaels était bien conscient qu'il fallait faire l'effort pour rentrer dans l'Europe

**-Donc la hiérarchie était vraiment très claire...**

-Ah oui, oui. Tout à fait. Du côté flamand aussi, hein. Donc le problème ne se posait pas du tout en ces termes à l'époque. Ça a commencé seulement après ».

## Pressions supranationales

« Dans l'été 1993, on a eu une crise du serpent monétaire. [...]. On s'est retrouvé dans le collimateur des marchés, la BNB devant intervenir de tous les côtés. Et donc il devenait clair comme de l'eau de roche qu'il fallait vraiment un signal pour montrer qu'on voulait tout faire pour arriver à l'objectif de l'Union monétaire, ce qui est devenu la Plan Global. Il a eu une grande crédibilité immédiate pour essentiellement deux raisons: d'une part, on a montré qu'on outrepassait l'opposition syndicale et qu'on arrivait à faire un accord, spécialement dans un gouvernement avec les socialistes. Et deuxièmement, on avait aussi une mesure symbole qui était l'index. Et donc, du jour au lendemain, on s'est retrouvé dans une situation normalisée par rapport aux marchés ».

« Donc, en termes d'environnement, les marchés financiers, les organismes internationaux, il y a sans doute des différences mais elles ne me paraissent pas fondamentales ».

« C'est vrai que dans les deux cas, on a quand même un parallélisme important, c'est l'importance de la spéculation [...] ».

« Donc je crois qu'aujourd'hui, effectivement, l'indicateur 'agences de notation' ou l'indicateur 'augmentation du *spread*', ça a un certain impact sur la conduite de nos hommes politiques ».

## Politique économique

« Finalement, l'arbitrage se fait entre sécurité sociale et Régions, au niveau des dépenses, et si on n'arrive pas à trouver les marges de manœuvre là, on va faire des augmentations de recettes ».

« On n'est pas dans le même problème qu'en 1993: l'urgence n'est plus la même ».

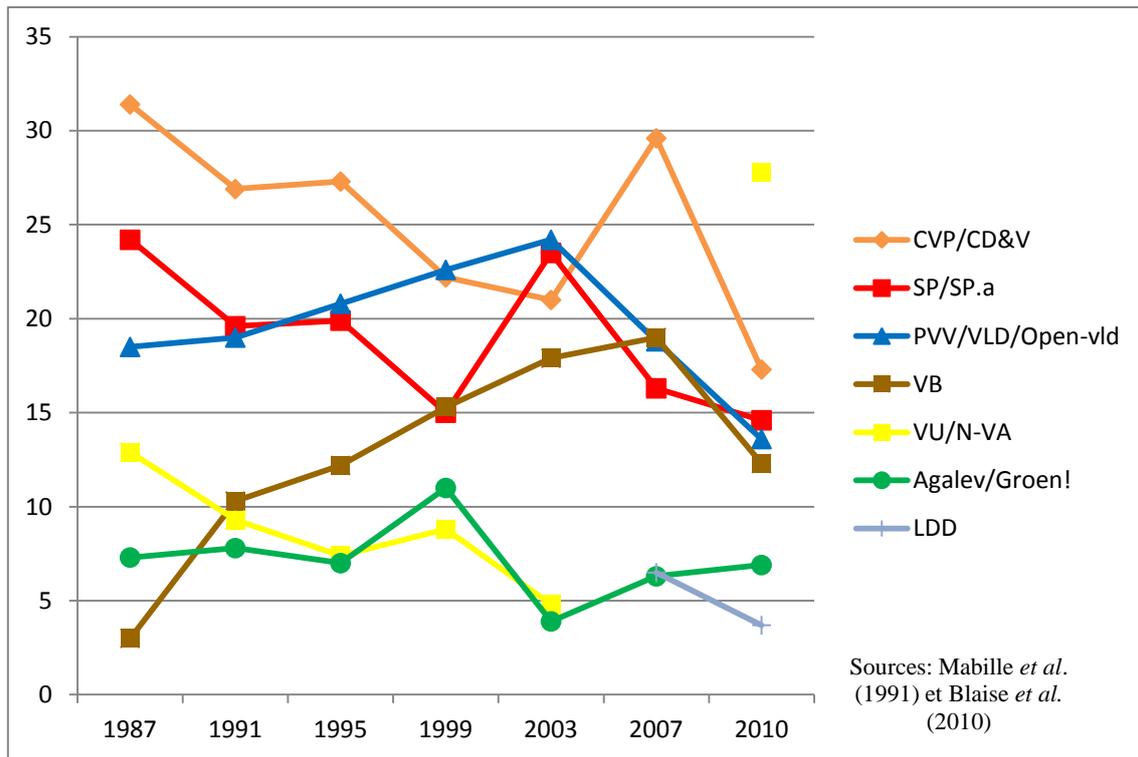
« On a une situation de départ dans la crise qui est relativement favorable, contrairement à 1993, on a à côté de ça, une fragilité extrême en termes politiques ».

« La difficulté peut-être particulière dans la période actuelle, c'est que ça intervient dans un contexte qui fait suite à une période durant laquelle la politique budgétaire a été expansive. Donc non seulement, il faut avoir une politique budgétaire restrictive, mais il faut vraiment inverser des habitudes qui ont été prises pendant une dizaine d'années ».

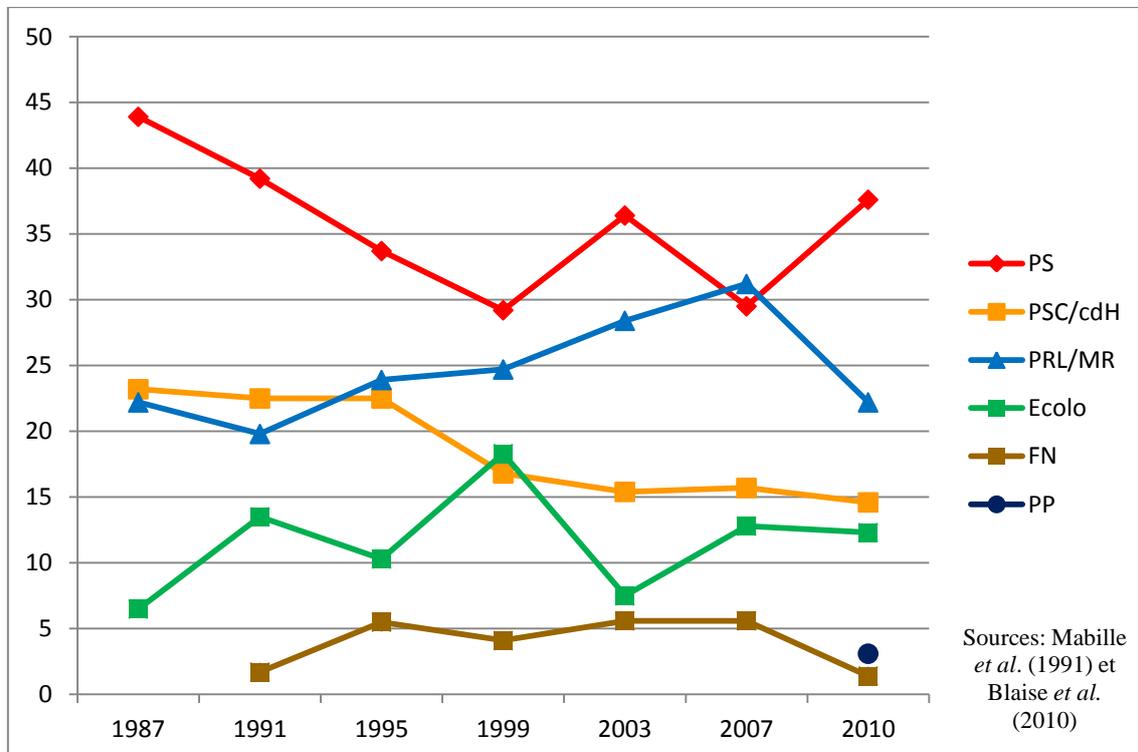
« Le changement est aussi que, dans les années 1990, on faisait plus ou moins la continuation de l'assainissement des années 1980 mais moins fort, moins brutal. Maintenant, [o]n vient d'une période où on a de nouveau donné l'impression que tout allait bien, qu'il y avait de l'argent. [...]. C'est toujours bien si on peut dire que ce sera un peu mieux qu'avant, plutôt que de dire que ce sera pire qu'avant ».

## Annexe 2: résultats des élections législatives de 1987 à 2010

Résultats des élections législatives en Flandre de 1987 à 2010, en p. c. des votes valables.



Résultats des élections législatives en Wallonie de 1987 à 2010, en p. c. des votes valables.



**Annexe 3: trajectoires budgétaires proposées  
par le CSF entre 1991 et 1995<sup>1</sup>**

		1992	1993	1994	1995	1996
Avis « Implications de l'objectif 'Maastricht 1991 » (janvier 1992) <sup>2</sup>	<b>APU</b>	<b>-5,8%</b>	<b>-5%</b>	<b>-4,4%</b>	<b>-3,8%</b>	<b>-3%</b>
	EI	-5,2%	-4,4%	-3,9%	-3,3%	-2,6%
	EII	-0,7%	-0,6%	-0,5%	-0,5%	-0,4%
Avis relatif à la réalisation des hypothèses de départ du plan de convergence (février 1993)	<b>APU</b>	<b>-6,9%</b>	/	<b>-4,6%</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-3%</b>
	EI			-4,1%	-3,4%	-2,6%
	EII			-0,5%	-0,5%	-0,4%
Avis relatif à l'exécution du plan de convergence en 1993 (mars 1994) <sup>3</sup>	<b>APU</b>	<b>-7,1%</b>	<b>-7,2%</b>	<b>-5,7%</b>	<b>-4,3%</b>	<b>-3%</b>
	EI	-6%	-5,9%	-4,7%	-3,6%	-2,5%
	EII	-1,1%	-1,3%	-1%	-0,7%	-0,5%
Rapport annuel 1995 (juin 1995)	<b>APU</b>	<b>-6,7%</b>	<b>-6,6%</b>	<b>-5,4%</b>	<b>-4,3%</b>	<b>-3%</b>
	EI	-6,1%	-5,8%	-4,7%	-3,6%	-2,6%
	EII	-0,6%	-0,8%	-0,7%	-0,7%	-0,4%
Avis relatif à l'exécution du plan de convergence en 1995 (février 1996)	<b>APU</b>	<b>-7,1%</b>	<b>-6,7%</b>	<b>-5,3%</b>	<b>-4,5%</b>	/
	EI	-6,2%	-5,8%	-4,4%	-4,1%	
	EII	-0,9%	-0,9%	-0,8%	-0,4%	
Rapport annuel 1996 (mai 1996)	<b>APU</b>	/	/	<b>-5,3%</b>	<b>-4,5%</b>	<b>-3,0%</b>
	EI			-4,5%	-4,1%	-2,6%
	EII			-0,8%	-0,4%	-0,5%

APU: ensemble des administrations publiques

EI: entité I

EII: entité II

<sup>1</sup> Selon la formule consacrée: « pour des raisons d'arrondis, les totaux peuvent ne pas correspondre parfaitement à la somme des parties ».

<sup>2</sup> En p. c du PNB.

<sup>3</sup> En p. c. du PIB.

**Annexe 4: trajectoires budgétaires proposées  
par le CSF entre 2011 et 2013**

**Mars 2011<sup>4</sup>**

En % du PIB	2011	2012	2013	2014	2015	2016
APU	<b>-3,7%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>0,2%</b>	/
EI	-3,2%	-2,5%	-2,0%	-1,6%	-1,0%	/
EII	-0,5%	-0,4%	0,2%	0,8%	1,2%	/

**Mars 2012<sup>5</sup>**

En % du PIB	2012	2013	2014	2015	2016
<b>APU</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>0,0%</b>	/
EI	-2,4%	-2,0%	-1,0%	-0,1%	/
EII	-0,4%	0,1%	0,1%	0,1%	/

**Mars 2013<sup>6</sup>**

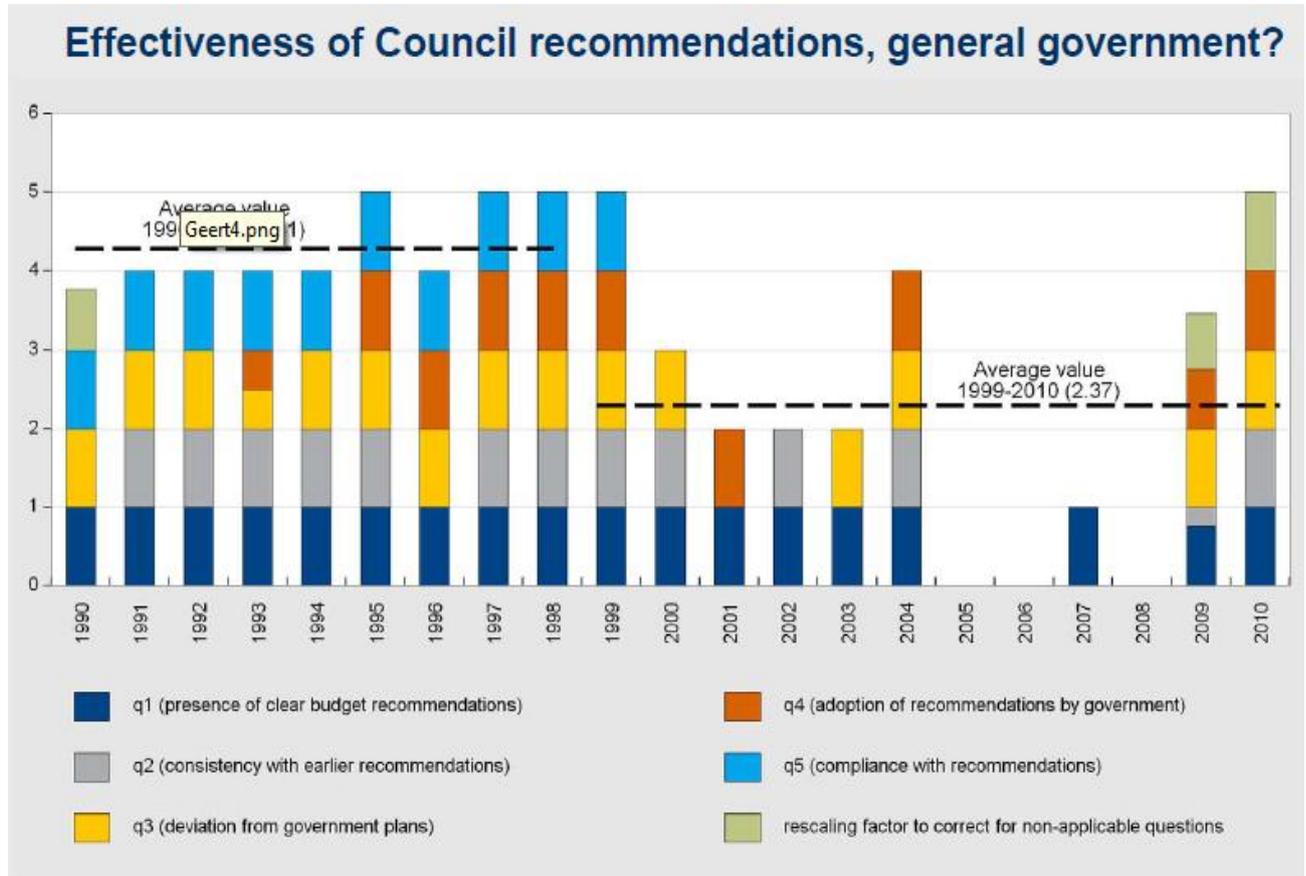
En % du PIB	2012	2013	2014	2015	2016
<b>APU</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-2,54%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>0,2%</b>
EI	-3,5%	-2,54%	-2,2%	-0,9%	0,2%
EII	-0,4%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
<i>a) Partage selon l'effort primaire</i>			0,3%	0,3%	0,3%
Effort cumulé		0,2%	0,5%	0,8%	1,1%
<i>b) Contribution au MTO</i>			0,09%	0,09%	0,09%
Effort cumulé		0,2%	0,3%	0,4%	0,5%

<sup>4</sup> Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Evaluation 2010 et trajectoires budgétaires pour le programme de stabilité 2011-2015*, mars 2011, p. 16.

<sup>5</sup> Conseil Supérieur des Finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Trajectoire budgétaire pour le programme de stabilité 2012-2015*, mars 2012, p. 14.

<sup>6</sup> Conseil supérieur des Finances, section 'besoins de financement des pouvoirs publics', *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2013-2016*, mars 2013, p. 19.

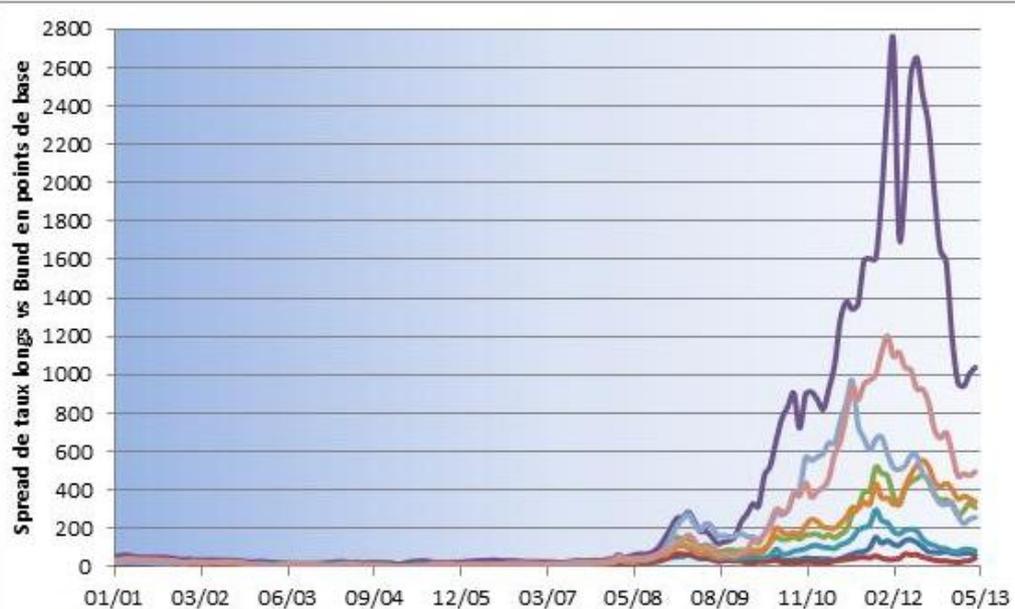
**Annexe 5: évaluation de l'influence de la section 'besoins de financement des pouvoirs publics' sur le gouvernement fédéral<sup>7</sup>**



<sup>7</sup> L. COENE et G. LANGENUS, « Promoting fiscal discipline in a federal country: the mixed track record of Belgium's High Council of Finance », *Wirtschaftspolitische Blätter*, 58/1, 2011, pp. 11-35.

## Annexe 6: spread entre l'Allemagne et les autres pays de la zone euro entre janvier 2011 et mai 2013<sup>8</sup>

Evolution, sur longue durée, des spreads entre les taux sans risque longs d'un échantillon de pays de la zone euro et le Bund



Fairness Finance  
11 rue de Caumartin, 75009 PARIS  
tel : 01 43 12 90 20  
E-mail : [informations@fairness-finance.com](mailto:informations@fairness-finance.com)  
Site : <http://www.fairness-finance.com>

France	Pays-Bas	Italie
Grèce	Belgique	Espagne
Irlande	Portugal	

<sup>8</sup> [www.fairness-finance.com/j25/donnees-de-marche/acces-libre/taux-et-spreads](http://www.fairness-finance.com/j25/donnees-de-marche/acces-libre/taux-et-spreads), consulté le 15 mai 2013.