

« *Négociations* » fédérales : ceci est bien une crise

Caroline Sägesser

21 juillet 2019. Fête nationale. Près de deux mois après les élections, la Belgique attend toujours un nouveau gouvernement fédéral. Comme lors des fêtes nationales de 2007, 2010 et 2014. En Belgique, depuis 1995, on vote au printemps. Vu la complexité de la formation du gouvernement fédéral, on aura donc à nouveau un gouvernement en affaires courantes pour la fête nationale. Depuis la formation express du gouvernement arc-en-ciel de Guy Verhofstadt en 1999, quand il avait fallu juste un mois aux négociateurs pour constituer leur équipe (après un scrutin marqué par la défaite de la famille sociale-chrétienne et le progrès des Verts dans la foulée de la crise de la dioxine), les temps de formation des gouvernements fédéraux s'allongent.

En 2003, la mise en place du gouvernement Verhofstadt II, associant les libéraux et les socialistes mais sans les écologistes, avait réclamé deux fois plus de temps que l'arc-en-ciel de 1999 : près de deux mois avaient été nécessaires, alors que le verdict des urnes était assez clair. C'est en 2007 que le processus est devenu véritablement compliqué, ainsi qu'en témoigne la nouvelle créativité dans le nom des chargés de mission par le roi : informateur, médiateur, explorateur et formateur se sont succédé pendant six mois, sans parvenir à un accord de gouvernement.

Guy Verhofstadt remontera en selle pour un gouvernement intérimaire, chargé essentiellement de la confection du budget, en décembre. En mars 2008, neuf mois après les élections, le gouvernement Leterme I sera finalement mis sur les rails. Ce gouvernement, une quasi-tripartite traditionnelle alliant les familles sociale-chrétienne et libérale et le seul PS du côté socialiste, connaîtra une législature agitée, à la fois par des questions communautaires et par les obstacles qui se présenteront devant son Premier ministre : ébranlé par l'affaire Fortis¹, Yves Leterme cédera sa place à Herman Van Rompuy en décembre 2008, avant de retrouver son fauteuil un an plus tard, à la suite du départ de son remplaçant à la présidence du Conseil européen. Au printemps 2010, le coup de grâce sera porté par Alexander De Croo, jeune président de l'Open VLD qui « débranche la prise » devant l'échec des négociations pour la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

S'ouvre ainsi le 22 avril 2010 ce qu'on appelle fréquemment « la plus longue crise politique de l'histoire de Belgique ». Il faudra en effet, après les élections anticipées du 13 juin 2010, 540 jours pour constituer un nouveau gouvernement. Celui-ci, présidé par Elio Di Rupo,

¹ Le président de la Cour de cassation avait accusé le gouvernement de tenter de faire pression sur la magistrature dans le dossier du démantèlement de la banque Fortis, au bord de la faillite à la suite de la crise des *subprimes* (NDLR).

sera cette fois une tripartite traditionnelle complète. En comptant les semaines passées par le gouvernement Leterme II en affaires courantes, ce sont 588 jours, soit 1 an, 7 mois et 9 jours que la Belgique aura passés sans un gouvernement fédéral de plein exercice. Un record mondial. Certains se demandent aujourd'hui si ce record ne sera pas dépassé en 2020, précisément le 1^{er} août 2020, date à laquelle la Belgique n'aurait plus eu de gouvernement de plein exercice depuis 589 jours, soit depuis la démission du gouvernement Michel II le 21 décembre 2018 (gouvernement qui, par ailleurs, était minoritaire depuis le départ de la N-VA de l'équipe Michel I, dix jours plus tôt). Nous y reviendrons.

En 2014, les négociations seront plus rapides. Cette fois, les partis flamands traditionnels de droite et de centre-droit ne sont plus disposés à lâcher la N-VA qui, avec 20,3 % des voix et 33 sièges à la Chambre, est de très loin le premier parti du pays. Deuxième, le PS ne fait « que » 787 058 voix et 23 sièges – il en a perdu 3. Resté premier parti francophone, le PS forme une alliance avec le CDH à la Région wallonne et à la Communauté française, ce qui conforte le président du MR, Charles Michel, alors informateur royal, dans sa volonté de négocier un gouvernement fédéral avec la N-VA, et cela même s'il ne parvient pas à convaincre le CDH de participer à l'aventure. La coalition, initialement baptisée « kamikaze », tiendra tout de même quatre ans, jusqu'à ce que la N-VA, échaudée par un résultat défavorable aux élections communales et provinciales du 14 octobre 2018, tente de se refaire une virginité en dénonçant l'adhésion de la Belgique au pacte de Marrakech sur les migrations et quitte avec fracas le gouvernement en décembre 2018.

Un résultat très compliqué en Flandre

La stratégie de la N-VA ne se révélera pas aussi payante qu'espéré, et les élections fédérales du 26 mai 2019 marquent un recul sévère pour le parti nationaliste, qui perd 279 610 électeurs et 8 sièges à la Chambre. Vingt-cinq sièges², ce sont 2 sièges de moins qu'en 2010. Paradoxalement, la N-VA, qui est demeurée le premier parti du pays, est aujourd'hui plus incontournable que jamais. En effet, l'élection du 26 mai a vu une forte progression du Vlaams Belang, qui est passé de 3 à 18 sièges à la Chambre. Ensemble, la N-VA et le VB détiennent 58 des 124 sièges du Parlement flamand, renouvelé le même jour : la possibilité d'une majorité séparatiste au nord du pays se rapproche, à la jubilation de l'ex-secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration Theo Francken (N-VA), visible au soir du scrutin. Cette forte progression du parti flamand d'extrême droite – qui n'atteint toutefois pas son score de 2004 (24,2 % pour le Vlaams Blok au Parlement flamand) – s'accompagne d'une baisse pour les trois familles politiques traditionnelles, qui se traduit ainsi à la Chambre : le CD&V passe de 18 à 12 sièges, l'Open VLD de 14 à 12 sièges, le SP.A de 13 à 9 sièges. Les écologistes de Groen réalisent une progression plus modeste que leurs homologues francophones, passant de 6 à 8 sièges, tandis que le PTB-PVDA obtient pour la première fois des élus en Flandre (2 à Anvers et 1 en Flandre orientale). La ventilation des 89 sièges³ du groupe linguistique néerlandais rend impossible *de facto*

² Soit 24 sièges, car le député Jean-Marie Dedecker, élu sur la liste N-VA en Flandre occidentale, a choisi de siéger comme indépendant.

³ Le groupe linguistique néerlandais compte deux membres de plus que sous la législature précédente. Si l'appartenance linguistique des élus est prédéterminée dans les circonscriptions wallonnes et flamandes, il n'en va pas de même pour les 15 députés bruxellois, dont la langue du serment détermine l'appartenance linguistique. Lors de la séance d'installation de la Chambre, le 20 juin 2019, deux députées bruxelloises

la constitution d'une majorité en son sein sans la N-VA : il faudrait associer les trois partis traditionnels, Groen et les 4 députés néerlandophones du PTB-PVDA (46 sièges sur 89).

Un gouvernement avec la N-VA ou un gouvernement minoritaire en Flandre ?

En 2014, la situation était plus simple. Le CD&V, l'Open VLD et la N-VA avaient conclu une alliance au niveau flamand, et les deux premiers n'entendaient pas laisser tomber leur partenaire lors de la création d'une coalition fédérale. Le problème se situait du côté des francophones : qui allait vouloir monter dans un gouvernement fédéral avec la N-VA ? Charles Michel n'a pas fait durer le suspense longtemps. Cette fois-ci, la situation est plus compliquée. D'une part, les partis francophones qui avaient refusé en 2014 de gouverner avec la N-VA ont réitéré leur veto en 2019, sur un ton plus catégorique encore. Le MR reste le seul partenaire possible du côté francophone, le CDH s'étant retiré sous la tente d'une opposition que même la proposition de Coquelicot⁴ wallon n'a pu ébranler. Or, le MR ne représente plus que 14 des 61 sièges du groupe linguistique français. Pour constituer une majorité fédérale sans les Verts, ni le PTB-PVDA, ni le Vlaams Belang, il faudra impérativement trouver un autre partenaire francophone, en l'occurrence le premier parti wallon, le PS. C'est l'option dite bourguignonne, réunissant libéraux, socialistes et nationalistes flamands. Une variante inclurait également le CD&V, si ce parti se trouvait dans la majorité flamande entre-temps, voire le verrait remplacer le SP.A du côté flamand.

On peut à cet égard rappeler que la symétrie dans la constitution des majorités fédérales n'est plus la règle depuis l'irruption de la N-VA au centre de l'échiquier politique flamand. En 2008, le SP.A était resté dans l'opposition avec le PS dans la majorité, et le CDH a fait le même choix en 2014 alors que le CD&V était dans la majorité. Le nœud qui doit être dénoué pour mettre en selle cette coalition bourguignonne, c'est d'amener le PS et la N-VA à accepter la perspective de gouverner ensemble. Et au-delà de la difficulté de s'entendre sur un programme, les nationalistes flamands n'entendent pour l'instant monter dans un gouvernement fédéral qu'au prix d'une nouvelle réforme institutionnelle, emmenant la Belgique vers ce qu'ils nomment le confédéralisme.

Faute d'accord du PS avec la N-VA, l'autre option possible est la mise en place d'un gouvernement qui ne disposerait pas d'une majorité parlementaire dans le groupe linguistique néerlandais. Parfaitement légale, cette formule du gouvernement minoritaire dans un groupe linguistique a déjà été expérimentée. Bien sûr, elle l'a été en 2014, quand la coalition du gouvernement Michel I ne comportait du côté francophone que le MR (soit 20 sièges sur les 63 que comptait le groupe linguistique français), face à la N-VA, au CD&V et à l'Open VLD du côté néerlandophone. Mais elle l'a été également en 2011 : le gouvernement Di Rupo ne représentait que 43 sièges sur les 88 formant le groupe linguistique néerlandais⁵. Certes, il ne manquait que 2 sièges pour atteindre la majorité ;

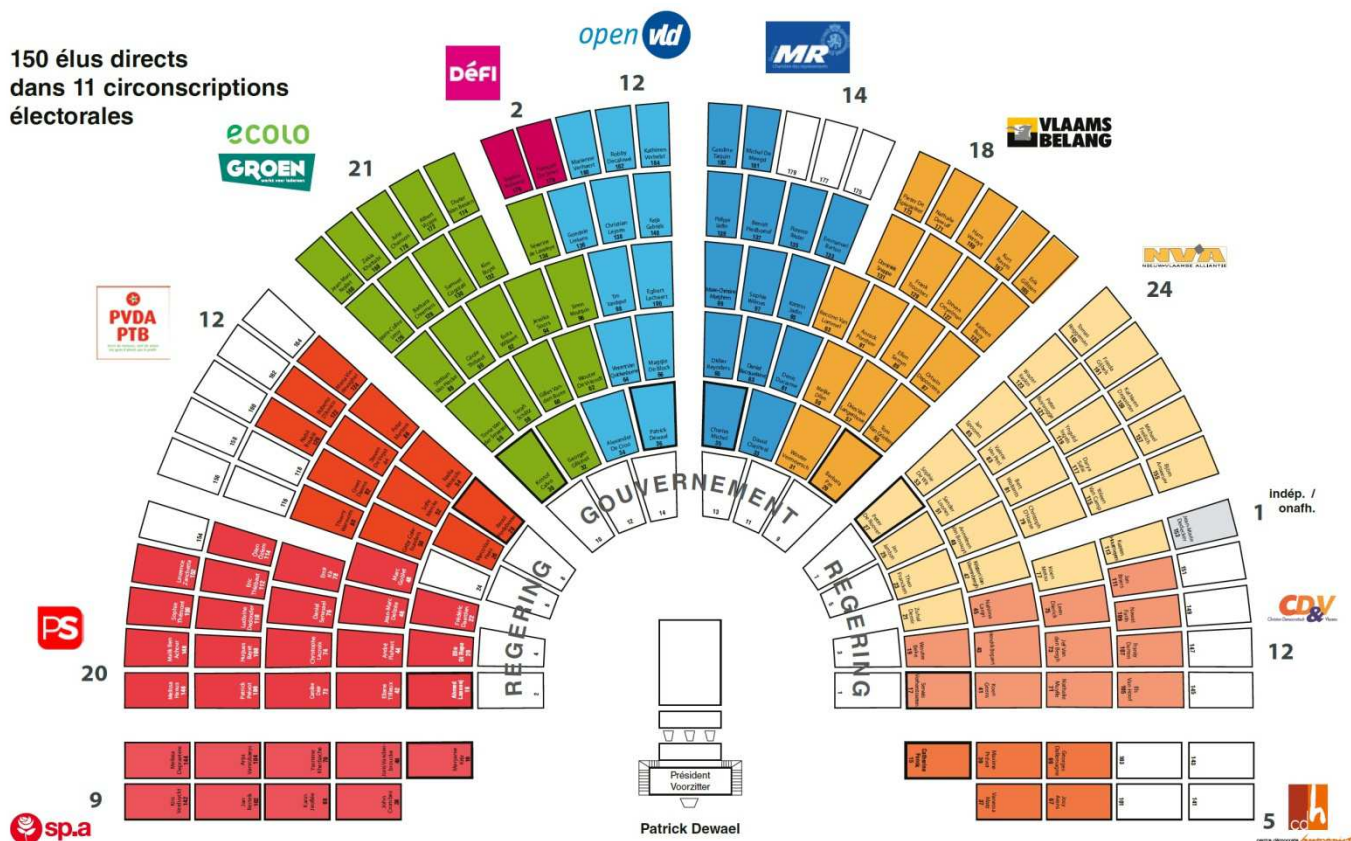
ont prêté serment en néerlandais : Tinne Van der Straeten (Groen, élue sur la liste Écolo) et Maria Vindevoghel (PTB-PVDA).

⁴ Un gouvernement minoritaire PS-Écolo que seraient venus soutenir de l'extérieur des députés pas trop éloignés idéologiquement de cette coalition, donc essentiellement CDH (NDLR).

⁵ On peut en outre relever que les gouvernements Leterme I, Van Rompuy et Leterme II ne disposaient pas non plus d'une majorité dans le groupe linguistique néerlandais après septembre 2008 et la rupture du cartel CD&V/N-VA : les deux partis flamands de la majorité, le CD&V et l'Open VLD, ne disposaient plus que de 42 sièges sur les 88 sièges du groupe linguistique néerlandais. Toutefois, avec 48 sièges, les

mais, en face, 50 des 62 élus francophones soutenaient le gouvernement. Les partis flamands traditionnels n'ont guère envie de revivre une telle expérience. En outre, après le scrutin de 2019, CD&V, Open VLD et SP.A ne disposent ensemble que de 33 sièges sur les 89 du groupe linguistique néerlandophone, ce qui est beaucoup plus court. Même en y ajoutant les 9 sièges de Groen, dans l'hypothèse d'une méga-coalition fédérale à 7 ou 8 partis, on n'atteint pas la majorité (42 sur 89). Une telle hypothèse, appelée de ses vœux par le président du PS dès le lendemain de l'élection, a donc très peu de chances de voir le jour. Avec ou sans la N-VA, un gouvernement fédéral ne sera constitué qu'au prix de renoncements importants des partis appelés à le constituer, non seulement au niveau de leur programme – ça, c'est habituel – mais aussi de principes qu'ils ont abondamment répétés avant et après l'élection. Il faudrait une détérioration de la situation économique de la Belgique, et peut-être une dégradation de sa notation par les agences internationales, assortie de pressions exercées par le monde patronal, pour permettre aux partis de se positionner en sauveurs du pays, espérant que cette posture soit appréciée par l'opinion publique au point de lui faire accepter le reniement de principes antérieurs. Après tout, en 2014, le gouvernement Di Rupo était sorti des urnes avec une majorité du côté flamand.

Chambre des représentants, répartition des sièges, 20 juin 2019



Source : Chambre des représentants.

partis flamands disposaient bien de cette majorité à l'installation du gouvernement Leterme I, le 20 mars 2008.

Une situation plus compliquée qu'en 2010

Le 13 juin 2010, la N-VA, fraîchement séparée de son partenaire de cartel CD&V, rafle largement la mise. Avec 1 135 617 voix et 27 sièges à la Chambre, elle devient, de loin, la première formation politique du pays et de l'hémicycle. Pour la première fois, cette position est occupée par un parti politique qui, non seulement n'est pas l'un des trois grands partis traditionnels, mais, en outre, n'a pas d'*alter ego* dans l'autre communauté linguistique. Et c'est bien son président, Bart De Wever, qui est nommé informateur par le roi quatre jours après le scrutin. Le gouvernement Leterme est tombé sur l'impossible scission de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Ce problème, et d'autres questions institutionnelles, sont au menu de la négociation. Plus d'un an devra s'écouler avant que ne soit posé un constat d'échec des discussions avec la N-VA. Alors qu'une sixième réforme de l'État a finalement été acceptée par les francophones, les autres partis démocratiques flamands voient dans son aboutissement un motif pour lâcher la N-VA et monter dans un gouvernement fédéral sans elle – bien que le CD&V et le SP.A soient au pouvoir avec elle en Flandre. Ils se posent en formations politiques matures et raisonnables, qui permettent d'avancer dans la voie des réformes institutionnelles et de constituer un gouvernement. Ainsi, la majeure partie de la fameuse crise de 588 jours en 2010-2011 a été employée à préparer – puis, après le retrait de la N-VA, à négocier – la sixième réforme de l'État par les quatre grandes familles politiques (les socialistes, les libéraux, les sociaux-chrétiens et les écologistes). La formation du gouvernement Di Rupo proprement dite (qui n'inclut pas les écologistes) prendra moins de deux mois, une fois les accords institutionnels dégagés.

Les raisons de la longueur de la crise politique de 2010-2011 (et, avant elle, de celle de 2007) sont donc à chercher principalement dans la difficulté pour les partis flamands et francophones de se mettre d'accord sur le contenu de la réforme de l'État. Cet agenda institutionnel était largement connu dès avant le scrutin, puisqu'il en était le moteur, le gouvernement étant tombé sur une telle question. Rien de tel à l'été 2019 : mis à part la N-VA et le Vlaams Belang – mais même au sein de ces partis, cela n'a pas constitué le principal thème de campagne –, aucun parti n'est demandeur d'une nouvelle réforme de l'État. Le blocage apparaît d'autant plus sérieux aujourd'hui que personne ne semble savoir sur quel chemin les obstacles se dressent. S'agit-il de positions irréconciliables à propos de la répartition des compétences dans l'État fédéral ? De visions radicalement différentes en matière de politique économique et sociale ? D'une opposition entre climato-sceptiques et climato-alarmés ? Sans doute un peu de tout cela. Mais surtout, à la racine du problème, il y a simplement l'arithmétique électorale, qui contraint à travailler ensemble des partis qui ne le veulent absolument pas et qui ont dit et répété qu'ils ne le feraient jamais...

Pourquoi est-ce devenu si difficile ?

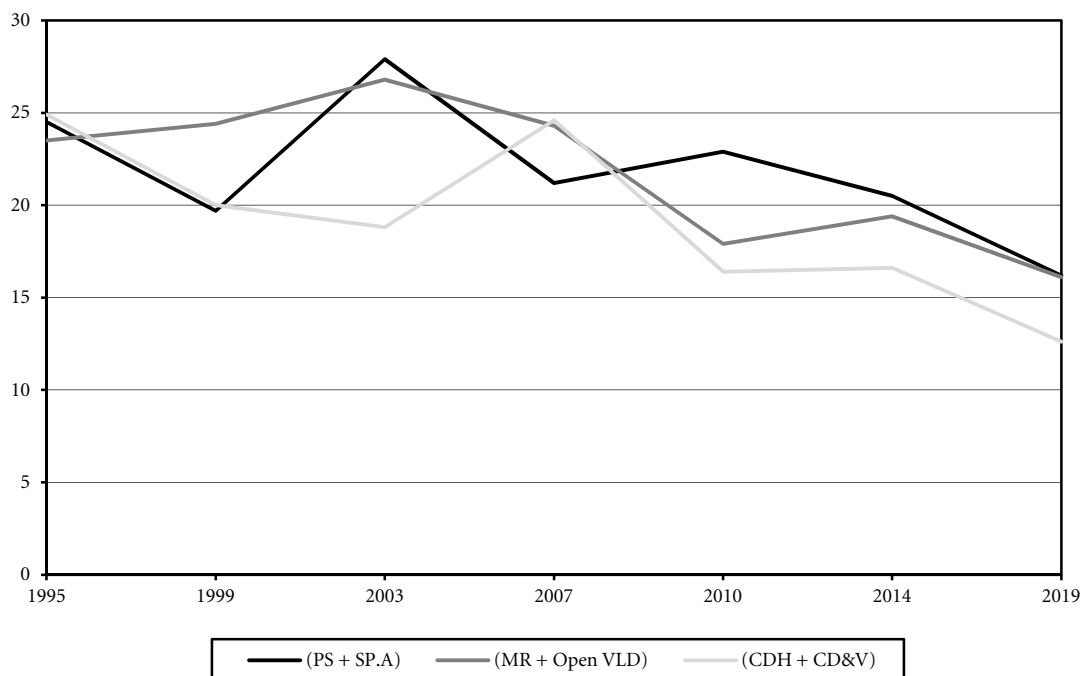
Si l'arithmétique électorale est la cause première du blocage constaté aujourd'hui, elle est elle-même le reflet d'une évolution plus générale du paysage politique belge. Premier constat fréquemment posé à cet égard, l'évolution divergente entre le nord et le sud du pays : le premier vote *de plus en plus à droite* et le second *de plus en plus à gauche*. Outre le caractère un peu simplificateur du constat⁶ – qui ne tient pas compte, en particulier, de différences sous-régionales fortes –, il ne dit, en lui-même, pas grand-chose. L'association de forces politiques de gauche et de droite au gouvernement est chose fréquente dans les pays qui recourent au scrutin proportionnel, y compris dans notre pays. En fait, depuis l'arc-en-ciel de Verhofstadt I, en 1999, associer libéraux et socialistes au fédéral était une règle à laquelle le gouvernement Michel a mis un terme. Le problème le plus important, à plus d'un titre, est la force non de la droite, mais de l'extrême droite en Flandre. Parce que le poids du Vlaams Belang influence fortement les discours, les programmes et la stratégie des autres partis flamands, et également parce que le nombre d'élus d'extrême droite rétrécit d'autant, mathématiquement, le champ des coalitions possibles. À côté du VB, la puissance de la N-VA, un parti séparatiste peu désireux de s'investir dans la gestion des domaines restés de compétence fédérale – le monde scientifique se souviendra du passage d'Elke Sleurs puis de Zuhal Demir à la Politique scientifique –, constitue le deuxième problème. La N-VA n'est pas aussi intéressée par l'exercice du pouvoir au niveau fédéral qu'elle ne l'est par le démantèlement de ce niveau de pouvoir. À cet égard, il est à craindre que la participation au gouvernement Michel I lui ait fait conclure qu'elle n'avait en effet rien à gagner de l'exercice. La montée des partis Vlaams Belang et N-VA au nord du pays accompagne la perte de rayonnement des familles politiques traditionnelles sociale-chrétienne, socialiste et libérale et la dépolarisation de la société flamande. La perte de vitesse du pilier chrétien flamand est particulièrement spectaculaire. Aujourd'hui à 602 520 voix et 8,9 % de l'électorat à l'échelle du pays, avec 12 sièges à la Chambre, le CD&V fait pâle figure par rapport à son ancêtre CVP qui, en 1995, récoltait encore 1 042 933 voix, 17,2 % des voix et 29 sièges... La désaffection pour les partis traditionnels s'observe au sud du pays également, mais dans une moindre mesure ; elle s'y opère au profit des écologistes et, depuis peu, de l'extrême gauche, deux tendances politiques qui remportent un succès croissant, quoique moins important en Flandre.

Le graphique ci-après illustre l'évolution des scores des trois familles politiques traditionnelles : socialiste, libérale et sociale-chrétienne.

L'aboutissement de cette évolution fait qu'en 2019, la solution à la crise politique ne peut plus passer par une tripartite traditionnelle. Pour la première fois, les trois familles politiques traditionnelles (six partis, donc) n'ont plus la majorité à la Chambre : avec 72 sièges, il leur en manque 4 pour gouverner à eux seuls. Face à eux, les partis nationalistes flamands (de droite ou d'extrême droite), écologistes et d'extrême gauche – des formations politiques très différentes tant par leur origine que dans leur programme et leur mode de gestion – ont toutefois en commun d'être moins désireux d'exercer le pouvoir, en particulier au niveau fédéral, et plus réticents à conclure des compromis qui impliquent l'abandon de pans substantiels de leur programme.

⁶ Remarquons qu'en mai 2019, la perte de voix du SP.A a été plus que compensée par le progrès de Groen et du PVDA.

Évolution des scores cumulés des trois grandes familles politiques à la Chambre, en % (1995-2019)



Et demain ?

Tout le monde l'a compris, la crise est là pour durer. Contrairement à la situation de 2010, nous partons avec déjà six mois d'affaires courantes derrière nous, la volonté de coupler les scrutins fédéral, régional, communautaire et européen l'ayant emporté sur la logique démocratique qui aurait demandé que l'on vote après la chute du gouvernement Michel I. Et contrairement à ce qui s'est passé à l'été 2010, on n'a pas vraiment débuté⁷ des négociations dont on n'aperçoit encore ni les partenaires, ni même l'objet. La possibilité de voir les partis flamands traditionnels s'associer pour former une coalition fédérale minoritaire du côté flamand semble extrêmement peu probable, tant ces partis sont aujourd'hui dans une situation de faiblesse historique. Sur quoi un dialogue entre la N-VA et le PS pourrait-il déboucher, si ce n'est sur une nouvelle – et douloureuse pour les francophones – réforme institutionnelle ? En ce cas, et pour peu que la réforme institutionnelle prenne l'ampleur désirée par les nationalistes flamands, elle pourrait nous emmener vers une nouvelle réforme large de la Constitution. Pour la mettre en œuvre, il faudrait préalablement retourner aux urnes pour élire des assemblées largement constituantes⁸. Dans ce cas, un hypothétique scrutin organisé en 2020 prendrait l'allure d'un véritable référendum sur l'avenir du pays...

⁷ À la date de rédaction de cet article, fin juillet 2019 (NDLR).

⁸ En effet, avant les élections du 26 mai 2019, une déclaration de révision de la Constitution très succincte a été adoptée par le gouvernement Michel II, là où Chambre et Sénat avaient vu plus large. Une réforme substantielle nécessitera donc l'ouverture à révision de nombreux articles par une déclaration identique adoptée par la Chambre, le Sénat et le gouvernement, afin d'en permettre la modification par de nouvelles assemblées, après la dissolution de la Chambre.

Toutefois, compte tenu de ce que nous disent régulièrement les sondages à propos de l'opinion publique flamande – plutôt réticente aux perspectives de séparation et d'indépendance de la Flandre –, il n'est pas certain que la N-VA estime qu'un tel scénario lui serait forcément favorable. Cette perspective pourrait modérer l'ampleur des revendications institutionnelles qu'elle serait amenée à mettre sur la table dans une négociation gouvernementale avec le PS en adversaire-partenaire principal...

Ainsi, peut-être un gouvernement fédéral avec la N-VA et le PS pourra-t-il voir le jour, moyennant un délai suffisamment long pour permettre au PS de se poser en démineur d'une crise politique (en passe de devenir la plus longue que le pays ait connue ?) et moyennant quelques réformes institutionnelles qui puissent permettre à la N-VA de « vendre » sa participation à ses électeurs. De préférence, des réformes qui pourraient se traduire par une économie financière pour la Flandre. Toutefois, le gouvernement fédéral qui pourrait finir par émerger, mariant l'huile et l'eau, la N-VA et le PS, serait intrinsèquement instable. Et l'appellation « kamikaze » est déjà prise...

Cet article a été publié dans : *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, n° 109, septembre 2019, pages 77-82.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Caroline SÄGESSER, « “Négociations” fédérales : ceci est bien une crise », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1^{er} septembre 2019, www.crisp.be.