

LE(S) NÉOLIBÉRALISME(S) EN BELGIQUE

COLLECTION « SCIENCE POLITIQUE »
dirigée par l'Association belge francophone de science politique

1. Corinne GOBIN, Benoît RIHOUX (dir.), *La démocratie dans tous ses états*, 2000.
2. Christian DE VISSCHER, Frédéric VARONE (dir.), *Évaluer les politiques publiques*, 2001.
3. Gisèle DE MEUR, Benoît RIHOUX, *L'analyse quali-quantitative comparée*, 2002.
4. Olivier PAYE (dir.), *Que reste-t-il de l'État ?*, 2004.
5. Bérengère MARQUES-PEREIRA, Petra MEIER (dir.), *Genre et politique en Belgique et en francophonie*, 2005.
6. Barbara DELCOURT, Olivier PAYE, Pierre VERCAUTEREN (dir.), *La gouvernance européenne*, 2007.
7. Nathalie PERRIN, Marc JACQUEMAIN (dir.), *Science politique en Belgique francophone*, 2008.
8. Roser CUSSÓ, Anne DUFRESNE, Corinne GOBIN, Geoffroy MATAGNE, Jean-Louis SIROUX (dir.), *Le conflit social étudié*, 2008.
9. Marc JACQUEMAIN, Pascal DELWIT (dir.), *Engagements actuels, actualité des engagements*, 2010.
10. Bérengère MARQUES-PEREIRA, Petra MEIER, David PATERNOTTE (dir.), *Au-delà et en deçà de l'État*, 2010.
11. Régis DANDOY (dir.), *Science politique et actualité : l'actualité de la science politique*, 2010.
12. Julien PERREZ, Min REUCHAMPS (dir.), *Les relations communautaires en Belgique*, 2012.
13. David AUBIN, Fabienne LELOUP, Nathalie SCHIFFINO (dir.), *La reconfiguration de l'action publique en Belgique*, 2012.
14. David PATERNOTTE, Nora NAGELS (dir.), *Imaginer la citoyenneté*, 2013.
15. Régis DANDOY, Geoffroy MATAGNE, Caroline VAN WYNSBERGHE (dir.), *Le fédéralisme belge*, 2013.
16. Corine GOBIN, Geoffroy MATAGNE, Min REUCHAMPS, Virginie VAN INGELGOM (dir.), *Être gouverné au xx^e siècle*, 2013.
17. Muriel SACCO, Corinne TORREKENS, Ilke ADAM (dir.), *Circulation des idées et des modèles : les transformations de l'action publique en question*, 2016.
18. Petra MEIER, David PATERNOTTE (dir.), *La professionnalisation des luttes pour l'égalité : genre et féminisme*, 2017.
19. Geoffroy MATAGNE, Virginie VAN INGELGOM (dir.), *Politiques de crise, crises du politique*, 2017.
20. Min REUCHAMPS, Emilie VAN HAUTE, Jérémy DODEIGNE, Audrey VANDELEENE, Benjamin BIARD, Jean FANIEL (dir.), *L'ABSP : 20 ans de science politique en Belgique francophone*, 2017.
21. Catherine FALLON, Joël FICET (dir.), *Crise de la démocratie et nouveau management public : Discours, pratiques, instruments*, 2017.
22. Benjamin BIARD (dir.), *L'État face à ses transformations*, 2018.
23. Sophie WINTGENS, Xavier AURÉGAN (dir.), *Les dynamiques de la Chine en Afrique et en Amérique latine*, 2019.
24. Jean FANIEL, Corinne GOBIN, David PATERNOTTE (dir.), *Se mobiliser en Belgique. Raisons, cadres et formes de la contestation sociale contemporaine*, 2020.
25. Catherine XHARDEZ, Maxime COUNET, François RANDOUR, Christophe NIESSEN (dir.), *50 ans de fédéralisation de l'État belge*, 2020.
26. Ludvine DAMAY, Vincent JACQUET (dir.), *Les transformations de la légitimité démocratique. Idéaux, revendications et perceptions*, 2021.

Comité éditorial de la collection « Science politique »
de l'Association belge francophone de science politique (ABSP) :

Présidents :

Benjamin Biard (CRISP) et Ludvine Damay (ULB)

Membres :

Arthur Borriello (UNamur), François Debras (ULiège), Florence Delmotte (USL-B), Corinne Gobin (ULB), Eddie Guipié (Université Peleforo Gon Coulibaly), Benoît Rihoux (UCLouvain)

SOUS LA DIRECTION DE
DAMIEN PIRON ET ZOÉ EVRARD

LE(S) NÉOLIBÉRALISME(S) EN BELGIQUE

*Cadre macroéconomique, applications
sectorielles et formes de résistance*



D/2023/4910/37

ISBN : 978-2-8061-3620-6

© **Éditions Academia**
10 rue du Poirier
B-1348 LOUVAIN-LA-NEUVE

Tous droits réservés. Reproduction interdite sauf autorisation expresse.

WWW.EDITIONS-ACADEMIA.BE

SOMMAIRE

.....

INTRODUCTION

.....

La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses,
approches théoriques et dimensions d'analyse 9
Damien Piron et Zoé Evrard

PARTIE I. LE CADRE MACROÉCONOMIQUE 47

CHAPITRE 1

.....

La crise du modèle belge (1979-1981) :
révolution silencieuse au pays du syndicaliste,
du capitaliste et du banquier 49
Zoé Evrard

CHAPITRE 2

.....

« Il faut sauver la Bourse belge ! » : le cabinet Maystadt
à la barre de la libéralisation financière (1988-1991) 67
Tom Duterme

CHAPITRE 3

.....

Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques :
les accents néolibéraux du système de financement
des entités fédérées 87
Damien Piron

CHAPITRE 4

.....

La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours
parlementaires autour de la transposition du TSCG
en Belgique 105
Ariane Gemander

PARTIE II. APPLICATIONS SECTORIELLES 131

CHAPITRE 5

- Des contrastes saisissants : capacités administratives
et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et
en Wallonie 133
- Catherine Fallon et Isalyne Stassart*

CHAPITRE 6

- Réadapter une société en retard.
Ressorts néolibéraux des politiques de créativité et
d'innovation wallonnes 153
- Hadrien Macq*

CHAPITRE 7

- L' enrôlement des familles dans les systèmes
de santé mentale.
Un « tournant néolibéral » des prises en soin ? 171
- Antoine Printz*

CHAPITRE 8

- Un demi-siècle de néolibéralisme dans le rail 193
- Anne-Sophie Bouvy, François-Xavier Lievens,
Olivier Malay et Mathieu Strale*

PARTIE III. RÉSISTER AU NÉOLIBÉRALISME ? 209

CHAPITRE 9

- Le fédéralisme comme vecteur de contestation
du néolibéralisme ? Le cas de l'opposition wallonne
à l'Accord économique et commercial global (CETA) 211
- Archibald Gustin*

CHAPITRE 10

Le droit de l'environnement belge : écueil ou écrin
de la rationalité néolibérale ? 229

Éric Fabri et Aurélien Hucq

CHAPITRE 11

Un commun pour résister à la rationalisation
du système de santé ? Le cas de la coopérative
Medispring 247

Jean-Baptiste Fanouillère

EN GUISE DE CONCLUSION... 267

Daniel Zamora-Vargas

LISTE DES ACRONYMES 275

NOTICES BIOGRAPHIQUES 279

INTRODUCTION

LA BELGIQUE À L'ÉPREUVE DU NÉOLIBÉRALISME : CONTROVERSES, APPROCHES THÉORIQUES ET DIMENSIONS D'ANALYSE

Damien Piron
(Université de Liège)

Zoé Evrard
(Sciences Po Paris et CRISP)

LE NÉOLIBÉRALISME DANS LE DÉBAT PUBLIC : POLÉMIQUES AUTOUR D'UN CONCEPT POLYSÉMIQUE¹

Le néolibéralisme serait-il un fascisme ? Telle est la thèse défendue par Manuela Cadelli, la présidente de l'Association Syndicale des Magistrats, dans une carte blanche publiée en mars 2016 dans le journal *Le Soir* (Cadelli 2016). Son argumentaire repose sur le syllogisme suivant. Majeure : le fascisme constitue « l'assujettissement de toutes les composantes de l'État à une idéologie totalitaire et nihiliste ». Mineure : le néolibéralisme est un « économisme total qui frappe chaque sphère de nos

1 Nous remercions chaleureusement les membres du Groupe de contact « Néolibéralisme(s) » du Fonds de la Recherche Scientifique (FRS-FNRS), ainsi que l'ensemble des (nombreuses) personnes qui ont accepté de relire les versions antérieures de cette introduction, et en particulier Ariane Gemander, Kevin Cadou, Arthur Boriello et Daniel Zamora-Vargas pour leur contribution significative à notre réflexion. Merci également aux deux évaluateurs anonymes pour la qualité de leurs commentaires sur une première version du manuscrit.

sociétés et chaque instant de notre époque ». Conclusion : dès lors que « l'économie a proprement assujéti les gouvernements des pays démocratiques mais aussi chaque parcelle de notre réflexion », le néolibéralisme peut être assimilé à un fascisme. Cette analyse n'a pas manqué de susciter un flot de réactions.

La polémique rebondit deux ans plus tard, lorsque diverses plateformes citoyennes (telles que la campagne TAM TAM²) dénoncent vivement les effets jugés délétères de la politique, qualifiée de « néolibérale », du Gouvernement fédéral Michel I^{er} (N-VA, MR, CD&V et Open VLD). Corentin de Salle, docteur en philosophie de l'Université libre de Bruxelles (ULB) et directeur du centre d'études du Mouvement réformateur (MR), réfute alors l'existence même du néolibéralisme. Cette « théorie inventée de toutes pièces par des intellectuels antilibéraux », dont « absolument personne ne [se] revendique », serait, de son point de vue, une « mystification intellectuelle », « un agrégat de propositions caricaturales, d'affirmations cyniques, de mythes (sélection du plus fort, démantèlement de la sécurité sociale, négation de toute normativité, *etc.*), de citations tronquées ou mensongèrement attribuées aux libéraux » en vue de les discréditer (de Salle 2018). Ses contradicteurs, Pascale Vielle (professeure à l'Université catholique de Louvain [UCLouvain]), Nicolas Lemoine (syndicaliste étudiant) et Marc Zune (professeur à l'UCLouvain) lui rétorquent que « le néolibéralisme existe » bel et bien et peut être non seulement défini et observé, mais aussi dépassé (Vielle, Lemoine, Zune 2018).

Ces passes d'armes médiatiques sur le néolibéralisme entre des acteurs situés au croisement des sphères académique, politique et syndicale sont riches d'enseignement. Elles démontrent notamment l'ambivalence qui entoure ce terme : au gré des interlocuteurs et des situations, le néolibéralisme désigne tour à tour un projet intellectuel de refonte des fondements du libéralisme, un étendard de contestation de politiques publiques données ou encore un objet d'étude scientifique à part entière. En interrogeant l'existence et les effets – supposés ou tangibles – du néolibéralisme en Belgique, ces débats soulignent, en creux, la nécessité de questionner empiriquement ce phénomène.

.....

2 Sur la campagne d'information, de sensibilisation et de mobilisation TAM TAM, cf. Van Leeckwyck (2020).

Si le néolibéralisme et ses avatars font l'objet de multiples débats scientifiques, la trajectoire singulière qu'il emprunte en Belgique demeure en revanche largement sous-examinée à ce jour. Le présent ouvrage collectif s'attache expressément à combler ce vide et à amorcer un tel agenda de recherche, sur le modèle d'initiatives similaires menées dans des pays voisins³. Il s'appuie, à cette fin, sur les travaux scientifiques qui ont largement balisé l'étude du néolibéralisme et offrent dès lors de multiples prises pour saisir ce phénomène complexe, qui n'est réductible ni à la Belgique francophone, ni à la droite de l'échiquier politique.

Fruit d'un collectif pluridisciplinaire (science politique, sociologie, droit, économie et philosophie) et pluriuniversitaire, il replace l'évolution du néolibéralisme en Belgique dans une perspective historique, avant de l'examiner « en action » dans un large éventail de sites et de politiques publiques. Chaque chapitre éclaire un ou plusieurs aspects des réformes dites « néolibérales » conduites en Belgique : les théories qui les sous-tendent, les registres discursifs et les normes juridiques sur lesquels elles s'appuient, les instruments à travers lesquels elles se déploient, les effets qu'elles exercent sur les administrations publiques, les entreprises et les citoyens, les luttes politiques et sociales qu'elles génèrent et les stratégies de résistance et alternatives auxquelles elles donnent naissance.

Cette introduction développe le cadre théorique de l'ouvrage : elle synthétise les débats qui structurent la littérature et précise notre positionnement à leur égard, ainsi que les apports attendus de l'étude du cas belge. La première partie passe en revue trois usages différents du néolibéralisme afin d'introduire des notions centrales dans la littérature scientifique (1). La deuxième partie présente ensuite quatre approches théoriques de ce phénomène (2). Sur cette base, la troisième partie expose notre positionnement vis-à-vis des études de sciences sociales consacrées aux transformations de la Belgique contemporaine, tout en posant des jalons pour leur (ré)examen à l'aune des théories du néolibéralisme (3). Enfin, la quatrième et dernière partie présente les trois principales dimensions d'analyse de la trajectoire

.....

3 Tels que le *Groupe d'études sur le néolibéralisme et les alternatives* (GENA) en France et le projet *Market Makers* aux Pays-Bas.

de néolibéralisation « à la belge », ainsi que l'apport des contributions qui composent cet ouvrage (4).

1. « *WHAT'S IN A NAME* » ? TROIS USAGES DU NÉOLIBÉRALISME

Les usages du terme « néolibéralisme » peuvent schématiquement être structurés autour de deux oppositions complémentaires, selon leur dimension normative ou analytique, d'une part, et le sentiment d'adhésion ou de rejet qu'il suscite, d'autre part. Trois principaux usages peuvent ainsi être distingués. Le concept de *néolibéralisme* se répand durant l'entre-deux-guerres à des fins d'auto-identification entre des intellectuels désireux de promouvoir une nouvelle utopie libérale (1.1). Au cours des années 1980, un usage critique et militant se structure ensuite en réaction aux premières « révolutions néolibérales ». Il connaît un regain d'intérêt lorsque, dans le sillage de la chute du Mur de Berlin, une frange de la gauche reprend à son compte (parfois implicitement) certaines hypothèses néolibérales, qui apparaissent alors comme hégémoniques (1.2). Enfin, des usages scientifiques se consolident depuis le début des années 2000 : la définition du néolibéralisme, ainsi que les approches théoriques permettant de l'étudier suscitent d'importants débats académiques (1.3).

1.1. *L'usage originel : le néolibéralisme comme projet de réinvention du libéralisme*

Le néologisme « néolibéralisme » naît durant l'entre-deux-guerres : des penseurs se revendiquant comme *néolibéraux* théorisent les fondements d'une nouvelle forme d'interventionnisme économique, dressée à la fois contre la planification socialiste et le naturalisme libéral (Audier 2012)⁴. Le libéralisme traverse alors une crise profonde et des « interventionnismes » de différentes

4 Outre les penseurs mentionnés dans cette section, les principales figures associées à ce projet de refondation idéologique incluent Wilhelm Röpke et Walter Eucken (deux figures centrales de l'ordolibéralisme), les Français Jacques Rueff et Raymond Aron, et, en Belgique, l'économiste Léon Dupriez. Alexander Rüstow et Louis Baudin défendront

natures gagnent du terrain : planification centrale soviétique, *New Deal* américain, gouvernement du Front populaire en France, prise de pouvoir du fascisme et du nazisme, « économie de guerre » durant la Seconde Guerre mondiale, etc. À cela s'ajoute la vitalité de la pensée socialiste, dont certains courants réformistes trouvent une convergence avec l'économie keynésienne (Jackson 2010).

Ces éléments, perçus comme autant d'assauts idéologiques contre les principes et la pratique du libéralisme classique, donnent lieu à une contre-mobilisation. Friedrich von Hayek soutient dans *La Route de la servitude* que la planification centralisée sape les fondements de la « civilisation européenne » : l'individualisme et la liberté économique, présentés comme des conditions préalables à l'exercice des libertés individuelles et politiques. Réfutant la désirabilité et l'inévitabilité du socialisme, Hayek (2006 [1944]) soutient qu'il ne repose pas seulement sur un idéal de justice sociale, mais aussi sur un instrument intrinsèquement totalitaire : l'économie planifiée, qui cherche à abolir l'entreprise et la propriété privée, les prix et les profits. Bien que, à ses yeux, vouée à l'échec, la planification centralisée offre une promesse d'abondance séduisante, nourrie par la croyance en le progrès technique. Son succès tiendrait également au manque de renouvellement de la pensée libérale et particulièrement aux positions doctrinaires des adeptes du « laissez-faire ».

Ce constat, qu'Hayek n'est pas seul à dresser, forme le point de départ du déplacement intellectuel opéré par la pensée néolibérale. Rompre avec le « laissez-faire » implique non seulement de rompre avec le postulat de naturalité du marché, mais aussi d'adapter en conséquence la manière d'envisager l'action publique. Dès l'origine, la question centrale du néolibéralisme n'est donc pas tant « combien d'État ? », mais plutôt « quel type d'État ? » (Slobodian 2018 : 7). Le colloque Walter Lippmann organisé en 1938 à Paris et la création de la Société du Mont-Pèlerin (SMP) en 1947 posent les jalons de la constitution d'un réseau destiné à connecter les figures de proue de différents courants intellectuels (alors marginaux) mus par cette ambition de refondation du libéralisme (Burgin 2012 ; Dardot, Laval 2010).

.....
 tout particulièrement l'usage du terme néolibéralisme (Audier 2012 ; Baudin 1953 ; 1957).

Tout au long de son histoire, la SMP se caractérise par une importante diversité en termes de professions, de formations, de nationalités, d'approches économiques et de sensibilités idéologiques (Mirowski, Plehwe 2009). Pour simplifier, une aile modérée a pour centre de gravité l'Europe continentale, et en particulier le catholicisme social et l'ordolibéralisme allemand. Ambitionnant de définir une « troisième voie » entre socialisme et libéralisme, les tenants de ce courant étaient les plus enclins à se définir comme « néolibéraux » (Audier 2012). Dans le domaine économique, les ordolibéraux promeuvent un régime de concurrence marchande et une politique active de « mise en ordre » (*Ordnungspolitik*) de la part d'un État fort, chargé de garantir l'effectivité du système de concurrence par ses interventions. Cette politique économique se double d'une « politique de société » (*Gesellschaftspolitik*), qui entend établir les fondements socioculturels nécessaires au maintien de la libre concurrence. Le volet socio-anthropologique de l'ordolibéralisme traduit la volonté, d'inspiration conservatrice, de reconstituer des mécanismes intégrateurs capables de lutter contre les tendances destructrices de l'économie de marché.

La seconde frange, plus radicale, de la SMP a pour épicerie les États-Unis, terre d'accueil d'éminents économistes autrichiens, qui figurent parmi les premiers opposants au *New Deal*. La création de l'École d'économie de Chicago représente un moment crucial. Cofondateur de la SMP, qu'il préside entre 1947 et 1961, Friedrich von Hayek rejoint l'Université de Chicago en 1950. Il y côtoie un noyau d'économistes libéraux, qui inclut Herbert Simon et Milton Friedman (Van Horn, Mirowski 2009). L'École de Chicago développe un haut niveau de cohérence idéologique au cours de cette décennie. Loin d'être le fer de lance de sa discipline, elle acquiert alors un caractère anti-keynésien distinctif. À une époque où la science économique américaine entame sa révolution formaliste, elle demeure axée sur la recherche empirique, ce qui renforce sa proximité avec les décideurs politiques. Elle renforce en outre son influence extérieure grâce à divers partenariats, dont un signé en 1956 avec l'Université catholique du Chili, berceau des célèbres « *Chicago Boys* ».

À l'exception de contextes nationaux spécifiques (comme en Allemagne), les idées développées au sein du collectif de pensée associé à la SMP restent largement minoritaires. L'après-guerre est structurée par le « libéralisme encadré » instauré en 1944 par la

conférence de Bretton Woods qui en dessine les contours. L'ordre institué au sortir de la Seconde Guerre mondiale permet les échanges commerciaux, mais limite la mobilité internationale des capitaux et institue un régime de change fixe, lié au dollar/or. S'il convient de ne pas homogénéiser trop rapidement les « Trente glorieuses », la restriction des marchés financiers favorise alors le développement de politiques keynésiennes, à l'instar de politiques sociales et industrielles volontaristes, de même que l'extension du compromis fordiste, qui permet aux travailleurs de bénéficier de salaires plus élevés et d'un régime de protection sociale en échange de leur soumission à la discipline capitaliste (Ruggie 1982).

Une recomposition de l'échiquier politique s'amorce dès le milieu des années 1960. Après une période de confrontation, les ordolibéraux sont évincés de la SMP en 1962. À la suite de la marginalisation de son pôle modéré, l'organisation se déplace vers la droite de l'échiquier politique. En parallèle, la pensée libertarienne y trouve une place autour de l'économiste américain Murray Rothbard (Audier 2012). La critique à l'encontre de la planification centralisée est étendue aux valeurs socialistes, telles que l'égalité ou la solidarité, ainsi qu'à la sécurité sociale. Appréhendé à partir du prisme (certes restreint) de la SMP, le néolibéralisme se transforme et pénètre directement le champ politique, produisant par là un déplacement de l'usage du terme « néolibéralisme », abordé dans la section suivante.

À côté de la SMP, l'impact de la culture d'émancipation sociale et d'autogestion diffusée par la « nouvelle gauche », ainsi que celui de la révolution néoconservatrice qui l'accompagne, doivent également être pris en compte (Chamayou 2018). Au cours des événements de mai 1968, une génération émergente exprime son rejet de la centralité du travail dans la vie sociale, du management fordiste et des dégradations environnementales générées par la recherche infinie de croissance et le consumérisme de masse. D'anciens libéraux progressistes, comme le sociologue Daniel Bell ou le politologue Samuel Huntington, voient dans cette opposition le reflet d'une « société ingouvernable » (*ibid*). La Commission trilatérale, créée en 1973, place la réponse à cette « crise de la gouvernabilité » au centre de ses travaux (Andersson 2018 ; Crozier, Huntington, Watanuki 1975). Ce néoconservatisme émergent s'accompagne en outre d'un renouvellement idéologique du patronat, symbolisé par la création du forum de Davos (1971).

Les années 1970 constituent de la sorte une décennie cruciale dans la bataille des idées politiques. Lorsqu'il suspend unilatéralement la convertibilité du dollar en or en 1971, Richard Nixon entérine un régime de changes flottants. Cette décision, combinée à la mobilité croissante des capitaux, restaure le pouvoir des détenteurs de capitaux et contraint la conduite des politiques monétaires nationales (Helleiner 1994). Par ailleurs, les pays dits du tiers monde tentent d'imposer un « nouvel ordre économique international » par le truchement de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) (Bockman 2015). Du point de vue occidental, la pression à la hausse exercée par les pays de l'OPEP sur les prix du pétrole est à l'origine des chocs pétroliers de 1973 et 1979. Enfin, la science économique traverse une révolution épistémologique. L'École de Chicago joue un rôle moteur dans l'explication des causes de la « stagflation » – la coexistence de taux d'inflation et de chômage élevés. Ses hypothèses, telles que les anticipations rationnelles et l'efficacité des marchés, seront progressivement normalisées et entreront dans le sens commun de la science économique.

1.2. *L'usage militant : dénoncer les premières « révolutions néolibérales »*

En réaction aux premières « révolutions néolibérales », un deuxième usage du terme se répand dans les années 1980. Cet usage, que nous qualifierons de « militant », diffère du néolibéralisme des origines en ce qu'il ne renvoie plus à un projet politique utopique, mais à des transformations institutionnelles tangibles. Si l'usage du terme conserve une forte charge normative, celle-ci est cependant négative vis-à-vis des réformes menées.

Le coup d'État de Pinochet au Chili en 1973 est souvent présenté comme une pièce clé de ce tournant (Boas, Gans-Morse 2009). Le radicalisme austro-américain, alors minoritaire, gagne du terrain au Chili grâce à l'effort de jeunes « *Chicago Boys* », qui diffusent ces idées – sans toutefois les qualifier de néolibérales. Des opposants au régime se réapproprient alors le terme, qu'ils mobilisent pour dénoncer les transformations en cours. La signification du terme change drastiquement : le néolibéralisme ne désigne plus une utopie politique minoritaire,

mais les mutations tangibles, multidimensionnelles et complexes engendrées par le nouveau radicalisme libéral incarné par la révolution chilienne. Cette nouvelle signification du concept sera reprise en Amérique latine, puis dans les milieux universitaires anglophones, avant de pénétrer le débat public en général.

Cet usage critique connaît un nouvel essor après la prise de pouvoir de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne (1979) et de Ronald Reagan aux États-Unis (1981). Il est souvent associé aux noms de Friedrich von Hayek et de Milton Friedman – parfois sans égard pour les idées défendues par ces figures historiques ni leur rôle dans les processus étudiés (Slobodian 2018). Le lien tiré entre Hayek, Friedman et les révolutions néolibérales anglo-saxonnes se justifie par le fait que Thatcher et Reagan affirment s'être inspirés de leurs travaux et que les laboratoires d'idées gravitant autour de la SMP ont soutenu leur accession au pouvoir. Ce lien s'avère toutefois plus ténu quand est considéré un ensemble plus large de trajectoires nationales de néolibéralisation : Fourcade-Gourinchas et Babb (2002) distinguent ainsi les conversions « idéologiques » du Chili et de la Grande-Bretagne de celles, « pragmatiques », empruntées par le Mexique et la France. Elles soulignent de la sorte la variété des temporalités, processus et discours qui légitiment ces transformations néolibérales.

Par ailleurs, les changements décrits comme néolibéraux ne sont pas uniquement le fait des partisans du néolibéralisme originel, décrit dans la section précédente. Les dynamiques complexes qui traversent les bureaucraties internationales illustrent ce point de manière convaincante. Williamson (1990) insiste sur la large acceptation dont peuvent se prévaloir les préceptes du consensus de Washington de part et d'autre du spectre politique. La « nécessaire » privatisation des entreprises publiques, la limitation du pouvoir discrétionnaire des élus et la multiplication des compétences confiées aux institutions non-majoritaires (telles que les banques centrales et les conseils budgétaires) ou encore l'ouverture à la concurrence internationale des économies nationales rencontrent également un vaste écho à gauche de l'échiquier politique (Mudge 2008).

À partir des années 1990, un processus de marchandisation aux contours multiformes est donc à l'œuvre dans des contextes très différents. Quasiment incontesté depuis la chute du Mur de Berlin, il apparaît comme « un sens commun de l'époque » (Peck,

Tickell 2012 : 381). Cette évolution se reflète dans la croissance quasiment exponentielle de l'usage du terme « néolibéralisme » à partir des années 1990 (Boas, Gans-Morse 2009 ; Mirowski 2014 ; Venugopal 2015). Par ailleurs, sa signification et son champ d'application connaissent une nouvelle extension : le néolibéralisme est désormais critiqué comme une « pensée unique » (Bourdieu 1998), réticulaire et omnipotente. Dans le même temps, la littérature scientifique sur ce phénomène se voit critiquée pour son imprécision conceptuelle (cf. Gamble 2001). Analysant la période 1990-2004, Boas et Gans-Morse (2009) soulignent l'absence de débat relatif à la définition et aux usages du néolibéralisme, malgré sa prévalence et le fait qu'il présente les caractéristiques de complexité et de normativité inhérentes à un « concept essentiellement contesté », à l'instar du concept de « démocratie ».

1.3. *Les usages scientifiques : une normalisation impossible ?*

Depuis désormais plus d'une décennie, une communauté scientifique s'attache à produire une définition substantielle du néolibéralisme, produisant de la sorte un troisième usage de ce terme. Si les ouvrages consacrés à ce phénomène se multiplient, la littérature scientifique ne s'accorde toutefois pas autour d'une définition consensuelle du néolibéralisme, et pour cause : ces réflexions s'inscrivent dans des champs disciplinaires distincts, or la caractérisation du néolibéralisme repose avant tout sur la perspective théorique épousée.

Avant de présenter les spécificités de ces différentes approches (cf. section 2), il est utile de mentionner qu'un consensus (minimal) semble se dégager au sein de la littérature sur la signification du néolibéralisme. Pris à un niveau très général, un processus de néolibéralisation correspond à une logique d'extension des relations marchandes ou quasi marchandes (Springer, Birch, MacLeavy 2016 : 2), qui peut s'étendre à l'ensemble des pans de la société. Il convient par ailleurs de ne pas assimiler trop hâtivement le néolibéralisme à un retrait pur et simple de l'État : la marchandisation d'un secteur reposant invariablement sur une intervention délibérée des pouvoirs publics, elle implique en conséquence moins un retrait de l'État, que la reconfiguration

radicale de ses finalités et modes d'action. Cette réinvention du fonctionnement de l'appareil étatique constitue un second trait distinctif du néolibéralisme : l'État néolibéral cherche moins à s'effacer face au marché qu'à soutenir activement son fonctionnement et son expansion. En pratique, l'État ne constitue donc pas seulement la principale cible des critiques formulées par les néolibéraux ; il se présente également comme un instrument privilégié de mise en œuvre des réformes néolibérales. En synthèse, il constitue autant un *objet* de rationalisation économique qu'un *agent* à son service.

Au-delà de cette définition *a minima*, les causes, le degré de transformation, les traits des processus de néolibéralisation en cours depuis plus d'un demi-siècle, ainsi que le statut ontologique du néolibéralisme sont loin de faire l'objet d'un consensus scientifique. La section suivante présente notre lecture de ces débats à travers quatre approches : structuraliste, cognitive, foucaldienne et de géographie économique. Avant d'analyser chacune d'elle de manière détaillée, il convient d'insister sur les effets que produit cette littérature sur son objet d'étude. Ainsi, le fait de se revendiquer « néolibéral » est actuellement débattu au sein même de la SMP, tandis que d'éminents membres de laboratoires d'idées néolibéraux ont signé leur « *coming-out* » néolibéral – à l'instar du directeur de l'*Adam Smith Institute*, Sam Bowman (2016). Enfin, à la faveur des crises qu'elles traversent, les politiques dénoncées comme néolibérales font l'objet de discussions au sein des institutions au cœur de leur production. Le fait que des économistes du Fonds monétaire international (FMI) qualifient le néolibéralisme de « *n-word* » (Ban 2016) révèle en creux leur souci de répondre aux critiques qui leur sont adressées au sujet de la gestion de la crise des dettes souveraines en Europe.

2. QUATRE APPROCHES THÉORIQUES POUR SAISIR LE NÉOLIBÉRALISME

Au regard de la dense littérature dont il fait l'objet, le néolibéralisme nous apparaît comme un concept scientifique pertinent. Pour qu'il conserve sa puissance explicative, il convient néanmoins de se garder d'une conception à la fois monolithique et non substantive : tous les aspects de la vie sociale ne sont pas

réductibles au néolibéralisme. Il existe en outre plusieurs approches et définitions de ce phénomène. Cette partie passe en revue quatre approches théoriques propices à l'étude du néolibéralisme : les approches structuraliste (2.1), cognitive (2.2), foucauldienne (2.3) et de géographie économique (2.4). Un détour sélectif par cette vaste littérature répond à un double objectif : assoir les bases conceptuelles de l'ouvrage et situer la pertinence de l'étude du cas belge.

2.1. *Les approches structuralistes : le néolibéralisme comme phase du capitalisme*

Le caractère distinctif des approches structuralistes réside dans leur positionnement ontologique, ainsi que dans l'explication de l'avènement et de la résilience du néolibéralisme. Les analyses marxistes et inspirées du marxisme appréhendent le néolibéralisme comme une idéologie, la « réalisation pragmatique d'un projet politique visant à restaurer le pouvoir des élites économiques » (Harvey 2014 : 9) par le rétablissement des conditions d'accumulation du capital.

Une première explication des transformations – qualifiées de néolibérales – observées à partir des années 1970 réside dans les contradictions inhérentes au régime d'accumulation fordiste. Dans la lignée de la théorie des crises endogènes, des approches telles que la théorie de la régulation expliquent le désarmement du versant « travail » du rapport salarial par la contrainte croissante exercée par l'environnement international. À cela, il faut ajouter l'épuisement des « gains de productivité », auparavant élevés : l'enraiment de ce rouage central du régime d'accumulation fordiste remet en cause l'ensemble de l'édifice sur lequel il repose (Boyer 2020).

Streeck (2016) analyse le pouvoir politique croissant des marchés financiers, notamment *via* la dynamique d'endettement. Les interventions publiques destinées à combler les attentes de croissance salariale des travailleurs dans un contexte d'érosion de la croissance et de l'inflation sont à l'origine d'une augmentation du taux de taxation, qui remobilise les détenteurs de capitaux. À partir des années 1980, ceux-ci exercent un avantage à la mobilité en vue de freiner, voire inverser cette tendance à l'augmentation des recettes fiscales. Dans un contexte de financiarisation de l'économie, l'endettement – public, puis

privé – joue un rôle d'apaisement des antagonismes de classe, tout en ravivant la tension historique entre capitalisme et démocratie : les citoyens-électeurs (le *Staatsvolk*) se voient ainsi concurrencés par l'émergence d'un nouveau souverain : le peuple du marché (*Marktvolk*) (Streeck 2016, voir aussi Lemoine 2016).

Dans la lignée d'auteurs néogramsciens tels que Stuart Hall (1978 ; 2011), une seconde explication de la résilience, par mutation, du capitalisme a trait à la construction et au maintien d'une « hégémonie » néolibérale. Postulant une certaine autonomie de la « superstructure », les néogramsciens analysent le pouvoir du capital à partir de la fabrique du consentement populaire. Ils insistent sur le rôle des structures de représentation du monde stabilisées et socialement validées dans la construction et le maintien de l'ordre international qui succède à celui de Bretton Woods. Cox (1981) met en exergue la formation d'une classe capitaliste transnationale hégémonique, qui instrumentalise et diffuse le néolibéralisme en vue de servir ses intérêts privés par le biais d'un ensemble de relais institutionnels.

Ce phénomène se traduit notamment dans le « néolibéralisme disciplinaire » (Gill 1995 ; 1998), dont la particularité réside dans le souci de verrouiller juridiquement les restructurations institutionnelles des systèmes nationaux à travers l'inscription des principes clés de l'ordre néolibéral dans des traités supranationaux : libre circulation des capitaux, création de marchés transnationaux, voire transcontinentaux, sécurisation des droits de la propriété, soumission des États et des travailleurs à la discipline de marché et aux intérêts des détenteurs de capitaux, *etc.* L'Union européenne et, plus encore, l'Union économique et monétaire (UEM) formeraient le paragon de ce projet politique activement promu par les institutions économiques internationales – FMI, Banque mondiale, Organisation mondiale du Commerce (OMC), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *etc.*

La force des approches structuralistes réside dans la mise en évidence de profonds changements institutionnels et de leur enchevêtrement dans des rapports de classe globaux. On peut toutefois leur reprocher un certain déterminisme, ainsi qu'un rapport ambigu à l'économie orthodoxe. À titre d'exemple, Harvey (2014) assimile parfois un peu hâtivement économie néoclassique et néolibéralisme (Mirowski 2014).

2.2. Les approches cognitives : aux origines intellectuelles du néolibéralisme

En contraste avec les approches structuralistes, les approches dites cognitives restituent une capacité d'agence aux acteurs. Adoptant une perspective moins surplombante, elles s'attachent à rendre compte de la création et de la diffusion des idées considérées comme néolibérales et de leur influence ou non sur la fabrique des politiques publiques – sans préjuger *ex ante* d'un lien entre ces idées et des intérêts de classe. Les idées sont ici incarnées par des acteurs situés historiquement et géographiquement, dont il convient d'examiner les stratégies en vue d'expliquer le changement. Les approches institutionnelles sensibles au rôle des idées ont, par exemple, analysé le changement de paradigme dominant dans la conduite des politiques macroéconomiques sous Thatcher en Grande-Bretagne (Hall 1993) et la diffusion généralisée des politiques d'austérité en guise de réponse à la crise des dettes souveraines (Blyth 2013), ou encore la résilience du néolibéralisme à cette crise (Schmidt, Thatcher 2013).

Plus récemment, une littérature importante s'est également attachée à reconstituer l'histoire intellectuelle du « collectif de pensée » constitué autour de la SMP (Mirowski, Plehwe 2009). La SMP est ici appréhendée comme le jalon d'un processus lâche, mais systématique de construction d'une communauté d'acteurs dont le nombre et l'influence ne cesseront de croître. Mirowski et Plehwe (2009 : 4) attribuent à la SMP d'avoir « consciencieusement développé l'identité néolibérale » : depuis sa constitution en 1947, ses membres et leurs réseaux déploient une énergie considérable en faveur de la dissémination des idées néolibérales, en particulier *via* certains *think tanks*⁵.

L'intérêt de l'approche par le collectif de pensée est de rendre compte du pluralisme interne, de l'évolution et de la capacité stratégique du réseau d'acteurs et d'institutions gravitant autour de la SMP. En cela, cette approche prend le contrepied de discours militants comme académiques réduisant le néolibéralisme à une « pensée unique » (Bourdieu 1998). Pour les tenants de cette approche, c'est la capacité d'adaptation stratégique du

.....

5 Sur cette thèse de la disciplinarisation d'une société devenue « ingouvernable », cf. Chamayou (2018).

collectif de pensée néolibéral qui lui permet d'assurer et de conserver son hégémonie. Une fois reconnue la diversité interne à la pensée libérale, la SMP peut être assimilée à une « pierre de Rosette » (Mirowski, Plehwe 2009 : 429) : comprendre son histoire, ses divisions, ses stratégies et la dissémination des idées développées en son sein offre un éclairage spécifique sur le néolibéralisme et ses évolutions.

Bien qu'importante, cette approche n'est toutefois pas auto-suffisante. Empiriquement, il est intéressant de noter qu'au-delà de la SMP, un vaste éventail d'acteurs contribuent aux processus de néolibéralisation. À côté de l'assaut mené par les néolibéraux autoproclamés de la SMP, il s'avère tout aussi important d'examiner les débats au sein de la gauche et le rôle des keynésiens autoproclamés en vue de saisir la production d'un « néolibéralisme sans néolibéraux » (Zamora-Vargas 2020 : 11). L'examen des trajectoires de néolibéralisation ne peut dès lors faire l'économie d'une réflexion sur l'évolution de la social-démocratie et le déclin d'une certaine notion du bien public au cœur de la construction de la science économique au cours du xx^e siècle (Amadae 2003 ; Andersson 2020 ; Jensen 2020 ; Mudge 2018). Plus fondamentalement, les critiques de l'approche cognitive dénoncent la reconstruction *a posteriori* d'une fausse linéarité, qui reflète les limites du « schéma binaire postulé par la problématique du tournant [...] [de la] victoire d'un camp sur un autre » (Gayon 2017 : 129).

2.3. *Les approches foucaldiennes : le néolibéralisme comme rationalité globale*

Le courant foucaldien voit dans le néolibéralisme davantage qu'une simple idéologie : une nouvelle rationalité globale. Dans cette perspective, il peut être défini comme « l'ensemble des discours, des pratiques, des dispositifs de pouvoir visant à instaurer de nouvelles conditions politiques, à modifier les règles de fonctionnement économique, à transformer les rapports sociaux de manière à imposer [...] l'objectif de la concurrence généralisée entre entreprises, économies et États » (Dardot, Laval 2010 : 275). Attentive à la dimension anthropologique du néolibéralisme, cette approche souligne la promotion de l'entreprise en tant que modèle de subjectivation, ainsi que la volonté de transformer les sujets en « entrepreneurs

d'eux-mêmes » (Foucault 2004). Selon cette perspective, l'*homo oeconomicus*, calculateur et rationnel, se présente désormais sous la forme d'un sujet concurrentiel, sommé de se réinventer en permanence en vue de maximiser son potentiel et ses performances (Stiegler 2019). De la même manière, le citoyen se verrait réduit à un simple consommateur de services, avant tout désireux de satisfaire son intérêt égoïste.

Selon Davies (2017 : 6), une caractéristique fondamentale de la rationalité néolibérale réside dans « la quête du désenchantement de la politique par la science économique », c'est-à-dire le remplacement des jugements normatifs inhérents à la vie publique par un argumentaire économique présenté comme « objectif » par les élites académiques, économiques, politiques et administratives qui le construisent et le véhiculent. Dans ce contexte de « rationalisation économique de la politique et de l'État » (*ibid.* : 27), la légitimité de l'action publique est avant tout subordonnée à la conduite de politiques jugées « efficaces » aux yeux de ces experts.

L'extension de la logique concurrentielle à laquelle sont soumises les entreprises privées est décrite comme un levier de « responsabilisation » indispensable à l'accroissement de l'efficacité (atteinte des objectifs) et de l'efficience (optimisation des moyens déployés à cette fin) des pouvoirs publics, érigés en objectifs politiques ultimes. Là où le jugement marchand ne trouve pas à s'appliquer directement, l'évaluation économique fait office de substitut pour faire fonctionner les organismes publics « comme si » ils étaient soumis à la contrainte du marché. Ce projet d'« économicisation » de la politique repose sur le développement d'instruments d'évaluation de la performance (économétrie, comptabilité, audit, *rankings*, etc.), qui sont dotés d'une véritable « force productive » (Miller, Power 2013) et contribuent à l'avènement d'une forme de subjectivation comptable et financière propre à l'ère néolibérale.

Enfin, les approches en termes de gouvernementalité accordent une attention importante à la dialectique qui se joue entre les programmes de gouvernement et les pratiques de résistance. Puisque la résistance est le corolaire du pouvoir, chaque stratégie de pouvoir sert potentiellement de point de départ à des tactiques de « contrepouvoir » dotées des mêmes caractéristiques de mobilité, d'inventivité et de productivité. L'analyse empirique des itérations, tensions, et résistances

générées par les processus de néolibéralisation se voit de la sorte érigée au rang d'objet d'analyse à part entière (Burchell, Gordon, Miller 1991).

Parmi les critiques adressées aux approches foucaaldiennes, l'on notera d'abord le rapport ambigu de Foucault lui-même au néolibéralisme. Sans en épouser toutes les thèses, le philosophe français a pu sembler captivé par certaines propositions de la SMP et voir dans l'action sur l'environnement proposée par les néolibéraux américains une manière moins invasive d'exercer le pouvoir, ouvrant la perspective d'une « gouvernementalité de gauche » (Dean, Zamora-Vargas 2021). Les contempteurs de l'approche foucauldienne soulignent également les limites de sa portée critique : en faisant du sujet le lieu d'action privilégié de l'action politique, les travaux sur la gouvernementalité écartent les analyses non immanentes du pouvoir (par exemple centrées sur l'exploitation économique), et « neutraliseraient » dès lors le versant économique de la gauche politique (*ibid.* : 222). Par ailleurs, l'approche par les résistances tend également à limiter les possibilités d'action collective, en (s') empêchant de penser les contours d'un programme de gouvernement positif.

2.4. Les approches de géographie économique : de l'étude du néolibéralisme à celle des trajectoires de néolibéralisation

Les géographes économiques privilégient le concept de néolibéralisation à celui de néolibéralisme pour souligner le caractère intrinsèquement processuel et changeant de leur objet d'étude. La néolibéralisation désigne un ensemble de processus de marchandisation, engagés dès les années 1970, qu'il s'agit d'expliquer (Peck, Theodore 2019, 255). Dans cette ambition explicative, les géographes économiques insistent sur l'interprétation croissante de différents contextes locaux, entre eux, mais également avec les régimes de contraintes supranationaux dans lesquels ils s'insèrent. Il ne suffit pas, selon Brenner, Peck et Theodore (2010), d'établir l'existence d'une telle contrainte supranationale. Il convient également d'en analyser la fabrique, notamment à partir de la circulation d'expériences locales du néolibéralisme entre territoires et entités administratives, qui contribue, selon eux, à une « reconstitution continue » de régimes

institutionnels supranationaux, tout en conférant un caractère systémique aux premières expérimentations.

L'entrée par la géographie économique combine ainsi les principaux apports des autres approches exposées dans cette section, en alliant l'analyse de contraintes systémiques mises en évidence par les perspectives structuralistes et la *New International Political Economy* et l'attention pour les processus suivies par les analyses cognitives et foucaaldiennes. La contribution principale de cette approche est de souligner le caractère foncièrement hétérogène et dynamique des processus de néolibéralisation. Brenner, Peck et Theodore (2010) envisagent ces trajectoires de néolibéralisation comme les produits de « vagues » successives qui se juxtaposent de manière incomplète et, bien souvent, contradictoire. De plus, les processus de néolibéralisation s'ancrent dans les différents régimes institutionnels qui les précèdent, qu'ils modifient ou exacerbent selon les cas et les moments, engendrant de la sorte des trajectoires différenciés (ou « bigarrées ») à l'échelle locale, régionale ou nationale.

Ce courant insiste par ailleurs sur la distinction entre l'idéologie néolibérale (ou néolibéralisme « utopique »), d'une part, et les processus hétérogènes, inégaux et contradictoires de néolibéralisation observés en pratique, d'autre part. La figure idéalisée du marché fonctionne néanmoins comme un « discours fort », qui permet au néolibéralisme de se prémunir contre les rétroactions potentielles des « échecs » et des « crises endémiques » qui émaillent pourtant sa trajectoire. Alors que les partisans du néolibéralisme ont su exploiter les failles du régime keynésien pour le discréditer, les échecs chroniques des stratégies néolibérales constituent jusqu'à présent un argument en faveur de leur poursuite exacerbée. Autrement dit, les crises du néolibéralisme n'ont pas encore porté les germes d'un changement de direction radical, mais amènent plutôt à son renouvellement.

En adéquation avec l'hypothèse de trajectoires de néolibéralisation soutenue par la géographie économique, une dense littérature documente la variété des trajectoires de néolibéralisation empruntées par divers États, tels que la France (Denord 2007), l'Allemagne (Ptak 2009) et la Grande-Bretagne (Tribe 2009), dans une perspective nationale ou comparative (Fourcade-Gourinchas, Babb 2002 ; Prasad 2006). Les trajectoires de néolibéralisation suivies en Belgique et leurs spécificités demeurent, en revanche, peu explorées : à ce jour, aucun ouvrage ne rend compte de

manière systématique des spécificités et des effets du néolibéralisme en Belgique.

La revue de la littérature qui précède permet de préciser les orientations théoriques sur lesquelles repose l'étude inédite de(s) néolibéralisme(s) en Belgique que propose cet ouvrage. Nous estimons tout d'abord que cet ouvrage gagne à associer les approches structuralistes, cognitives et foucaaldiennes en vue d'éclairer des facettes différentes, mais complémentaires du phénomène néolibéral – étant entendu que le positionnement théorique de chaque chapitre sera exposé. Il est, en outre, fécond de privilégier l'étude de trajectoires de néolibéralisation (au pluriel), à celle du « néolibéralisme » (au singulier). Loin d'être transcendants ou homogènes, les principes néolibéraux sont, au contraire, retraduits par et dans des territoires donnés, où ils font l'objet d'une mise en œuvre et de formes de résistance singulières et contrastées. La suite de l'introduction expose en conséquence les spécificités des trajectoires de néolibéralisation propres à la Belgique, ainsi que l'approche choisie pour les examiner.

3. LE « TOURNANT NÉOLIBÉRAL » EN BELGIQUE SAISI PAR LES SCIENCES SOCIALES

Cette troisième section brosse, à grands traits, les dynamiques de développement du néolibéralisme en Belgique. Ces jalons pour une (re)lecture de l'histoire économique et sociale contemporaine à l'aune du néolibéralisme combleront un manque important dans la littérature existante. Celle-ci nous apparaît incomplète dans la mesure où elle se révèle tour à tour descriptive, rattachée à d'autres perspectives théoriques (reléguant le néolibéralisme au second plan) ou centrée sur une conception restrictive de ce phénomène, *via* une entrée par les partis politiques et les mouvements sociaux, d'une part, et les politiques sectorielles, d'autre part. Le présent ouvrage ambitionne, au contraire, d'aborder le néolibéralisme de manière transversale et systématique, en tant que phénomène susceptible d'irriguer l'ensemble du système économique, social, politique et administratif. Pour ce faire, il entend « réencaster » l'analyse des réformes néolibérales en Belgique dans leur contexte politique et social (Polanyi 2001 [1944] ; Lemoine, Gayon 2014), tout en rendant

compte de leur caractère dynamique, cumulatif, voire contradictoire. Ce faisant, il prolonge, dans une visée de systématisation, plusieurs recherches récentes consacrées au néolibéralisme et à ses effets sur l'enseignement supérieur et la politique scientifique (Fecteau 2020 ; Charlier 2021), les finances publiques (Piron 2019), les organisations non gouvernementales (ONG) (Contor 2020 ; Godin 2017), la sécurité et la protection sociales (Zamora-Vargas 2017) ou encore la planification économique (Evrard à paraître).

Plusieurs auteurs identifient un premier « tournant néolibéral » durant la période 1982-1987 (Maissin 1997 ; Mommen 1993 ; 1994 ; Evrard dans cet ouvrage). Celui-ci consacre une série de repositionnements opérés durant les années 1970. Menacé idéologiquement et économiquement par la culture d'émancipation née des événements de 1968 et l'augmentation subséquente des droits sociaux et des services publics, le patronat belge entame tout d'abord un renouvellement stratégique qui puise largement dans les thèses néolibérales (Moden, Sloover 1980). Fabrimétal, la fédération des employeurs de l'industrie métallurgique, et le *Vlaams Economisch Verbond* (VEV), l'organisation patronale flamande, deviennent les figures de proue d'une offensive de reconquête de la propriété lucrative préconisant une politique de l'offre, orientée vers le renforcement de la compétitivité économique des entreprises par une diminution des impôts, des salaires et de l'interventionnisme public. Les entrepreneurs flamands, résolument opposés à l'interventionnisme keynésien prôné par les régionalistes wallons, exigent en outre davantage d'autonomie régionale sur le plan économique (Govaert 1983).

La doctrine socioéconomique des partis libéraux évolue également. Élu président du Parti réformateur libéral (PRL) en 1979, Jean Gol prône le libre marché, ainsi que la résidualisation et l'individualisation de la sécurité sociale en réponse à la « rage taxatoire » (Delwit 2017 : 53). Après avoir multiplié les « coups » médiatiques en tant que président de son organisation de jeunesse, Guy Verhofstadt accède pour sa part à la direction du parti libéral flamand en 1982. Verhofstadt, qui a traduit des auteurs néolibéraux populaires (dont Milton Friedman) et contribué au développement d'une branche flamande de la SMP, incarne une frange plus radicale. Il affirme vouloir rompre avec la politique consensuelle et cesser de « céder aux groupes de pression » (Govaert 1995 : 23).

Le Gouvernement social-chrétien-libéral Martens v (1981-1985), installé en décembre 1981, organise la transition brutale du keynésianisme vers le néolibéralisme. Jean Gol y est Vice-Premier ministre. La coalition « Martens-Gol » fait appel aux pouvoirs spéciaux pour mettre en œuvre une série de mesures austéritaires destinées à « accompagner » une dévaluation du franc belge et des mesures favorables aux entreprises (réduction de l'impôt des sociétés et mesures en faveur du capital à risque) : gel des salaires, sauts d'indexation, premières lois sur la compétitivité, *etc.* Sa reconduction en 1985 mène à une accentuation des pressions néolibérales. Désigné Vice-Premier ministre et ministre du Budget de la coalition Martens vi, Guy Verhofstadt plaide en faveur d'une diminution drastique des dépenses (notamment sociales) et de la privatisation des entreprises publiques. Ses positions néolibérales affirmées, qui lui valent le surnom de « baby-Thatcher », suscitent également de vives tensions au sein du gouvernement, qui chute en octobre 1987 (Mommen 1993).

Ce « virage » néolibéral reconfigure durablement l'économie belge : entre 1981 et 1987, les profits des entreprises croissent en moyenne de 10 % par an (*ibid.* : 188). Il exerce surtout une influence à long terme sur la politique macroéconomique : loin de renverser la trajectoire amorcée par les Gouvernements Martens v et vi, la coalition « rouge romaine » (socialistes et sociaux-chrétiens) qui leur succède en accentue bien au contraire les traits. En 1988 et 1992, elle instaure ainsi une nouvelle alliance entre les politiques monétaire, budgétaire et financière : la politique du « franc fort », qui repose sur l'arrimage du franc belge au mark allemand, justifie la poursuite de l'assainissement des finances publiques et des politiques de modération salariale, ainsi que la mise en marché de la dette publique (Maissin 1997 ; Lemoine, Piron 2023).

Les dernières années de la décennie 1990 sont marquées par la ferme volonté de l'exécutif fédéral de faire entrer la Belgique dans la zone euro. Stephen Gill (1998 : 17) décrit la « combinaison particulière d'austérité et d'absolutisme » appliquée à cette fin comme un cas extrême de « subordination de la démocratie aux dictats d'une restructuration néolibérale des finances de l'État ». Le Plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale (1993) est emblématique de cette orientation : gel des salaires, « flexibilisation » du marché du travail, réductions de

dépenses sociales et des « charges » patronales, réforme du calcul de l'indice des prix à la consommation, *etc.* La loi de 1996 sur l'encadrement préventif des salaires parachève pour sa part la reconstruction de la concertation sociale interprofessionnelle autour d'un objectif de compétitivité – désormais érigé en « impératif » (Arcq 1991 ; 1993 ; Cassiers, Denayer 2009). Enfin, l'accélération de la privatisation d'une série d'entreprises publiques constitue « un élément actif de la restructuration de l'économie au profit de groupes privés » (Maissin 1997). Ces prétendues « consolidations stratégiques » élargissent en effet le champ d'application de la logique marchande à des domaines qui en étaient précédemment préservés (Moden 2008).

À l'issue des élections de 1999, les sociaux-chrétiens sont relégués dans l'opposition fédérale pour la première fois depuis 1954. Les coalitions « arc-en-ciel » (libérale, socialiste et écologiste) et « violette » (libérale-socialiste) dirigées par Guy Verhofstadt entre 1999 et 2008 substituent à la rigueur budgétaire le renforcement de l'attractivité fiscale, ainsi que l'illustre la création des « intérêts notionnels » en 2006. Cette déduction fiscale en faveur du capital à risque pérennise un régime préférentiel en faveur des entreprises multinationales (Valenduc 2019). D'autres exemples illustrent la reconfiguration des modes d'action de l'État, à l'instar des politiques d'« activation » des chômeurs (Berthet, Conter 2011), menées au nom de « l'État social actif » (Vielle, Pochet, Cassiers 2005). La contractualisation et la mesure de la performance sont également au cœur de la politique de « responsabilisation » des administrations et de la haute fonction publique promue par la réforme Copernic (1999), qui importe au sien de l'administration fédérale les principes du *New Public Management* (De Visscher 2004 ; Fallon, Ficet 2017).

Le déclenchement de la crise financière en septembre 2007 inaugure une nouvelle ère sur le plan macroéconomique. Après avoir, dans un premier temps, soutenu les institutions financières défaillantes et tenté d'endiguer la récession par une politique de relance, le Gouvernement fédéral belge renoue ensuite avec la consolidation budgétaire : entre 2009 et 2014, au moins deux milliards d'euros supplémentaires sont économisés chaque année (Troupin, Stroobants, Steen 2015). Lorsque la crise financière se mue en crise de la zone euro (Tooze 2018), la nationalisation de la banque Dexia et l'octroi d'une garantie publique supérieure à 40 milliards d'euros entraînent une hausse des taux

auxquels la Belgique se finance auprès des marchés financiers. La dégradation de son évaluation auprès des agences de notation et les menaces de sanction pour violation de ses obligations budgétaires européennes accélèrent la formation d'un gouvernement fédéral. L'exécutif Di Rupo (2011-2014) place la consolidation budgétaire au cœur de son action et opère d'importantes réductions des dépenses de personnel, mais aussi de soins de santé et d'investissements. Il entend également stimuler le taux d'emploi à travers une série de mesures, telles que la réduction des cotisations sociales, la dégressivité des allocations de chômage, la limitation dans le temps des allocations d'insertion, le relèvement des conditions d'accès à la retraite anticipée ou encore l'allongement de la carrière des fonctionnaires.

Ces orientations sont accentuées par le Gouvernement Michel 1^{er} (2014-2018), composé des partis libéraux, des sociaux-chrétiens flamands et de la *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (N-VA). Cet exécutif, largement minoritaire du côté francophone, place son action sous le signe du renforcement de la compétitivité. Sa politique de stricte « modération salariale », sous la forme d'un saut d'index et d'une limitation préventive de l'évolution des salaires, s'oppose à une forte contestation des syndicats et de nombreuses organisations issues de la société civile, qui lui reprochent de mener une politique « néolibérale » (Conter, Demertzis, Faniel 2015). Cette coalition mène en outre une politique de « dévaluation fiscale » (Valenduc 2019), qui accélère la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale et diminue l'impôt des sociétés (de 33,99 % à 25 %) et des bas et moyens salaires. Ce « glissement fiscal » (*tax shift*) s'apparente à une « politique des caisses vides »⁶ car il n'est que partiellement financé, ce qui aggrave le déficit public. En parallèle, le Gouvernement est également à l'initiative d'une diminution de l'âge maximal pour bénéficier des allocations d'insertion (Lefebvre 2019) et d'une importante réforme des retraites, qui relève de deux ans l'âge de départ légal (désormais établi à 67 ans) et durcit (à nouveau) les conditions d'accès à la retraite anticipée (Bayenet, Fontaine, Léonard, e.a. 2019).

.....

6 Cette stratégie politique « consiste à limiter ou à diminuer les recettes de l'État, en plafonnant ou en baissant les impôts, de préférence ceux qui touchent les détenteurs de capitaux, dans le dessein de creuser les déficits budgétaires » (Guex 2003 : 54).

L'action du Gouvernement Michel 1^{er} traduit dans une certaine mesure le repositionnement plus à droite des partis libéraux sur le clivage socioéconomique (Biard 2022). Elle reflète également l'influence de leur ancien partenaire de coalition : la N-VA. Ce parti nationaliste, néolibéral et conservateur (Abts, Dalle Mulle, Laermans 2019), qui est aussi le premier parti national depuis les élections de 2010, récuse l'interventionnisme public et vante les vertus du marché, du mérite et de la responsabilité individuelle. Une de ses stratégies réside dans la « communautarisation des enjeux » (*ibid.*), qui consiste à aborder toute question sous un prisme communautaire. À titre d'exemple, les nationalistes flamands convoquent régulièrement l'image des transferts financiers interrégionaux pour cadrer la problématique de la redistribution (interindividuelle) des revenus sous l'angle d'une opposition (interrégionale) entre la classe moyenne flamande productive et des Wallons paresseux, vivant à leurs crochets (Piron 2019 : 137-173).

Plusieurs chapitres de cet ouvrage démontrent par ailleurs que d'autres partis politiques ont épousé le répertoire néolibéral, sans nécessairement s'en revendiquer – voire en s'y opposant expressément. Tel est par exemple le cas du parti social-chrétien, qui est abordé dans les deux premiers chapitres. Les partis socialistes et les écologistes entretiennent eux aussi un rapport ambigu au néolibéralisme : d'un côté, leur communication politique et certaines de leurs actions le dénoncent explicitement, à l'instar de leur opposition à l'Accord économique et commercial global (CETA) ; de l'autre, au nom du « pragmatisme », ils ont également impulsé, voté et mis en œuvre des réformes foncièrement néolibérales – telles que l'« assainissement » des finances publiques et les politiques d'innovation régionale. Une telle inscription, plus ou moins assumée, dans un « néolibéralisme de troisième voie » est relativement classique chez les partis de (centre) gauche (Mudge 2018).

Après avoir présenté les traits saillants de la trajectoire de néolibéralisation « à la belge » sur la base de la littérature existante, la dernière partie de l'introduction examine les questions spécifiques qu'elle soulève.

4. UNE TRAJECTOIRE DE NÉOLIBÉRALISATION « À LA BELGE » ? DIMENSIONS D'ANALYSE ET PRÉSENTATION DES CONTRIBUTIONS

Cette quatrième et dernière partie présente les trois dimensions d'analyse retenues pour interroger l'hypothèse d'une trajectoire de néolibéralisation « à la belge » : l'héritage consociatif, la fédéralisation de l'État et l'intégration européenne. Elle expose d'abord les questions qu'elles posent et l'agenda de recherche qu'elles ouvrent, avant de détailler le plan de l'ouvrage et l'apport des contributions qui le composent.

4.1. *Trois dimensions d'analyse de la néolibéralisation « à la belge »*

Premièrement, la Belgique constitue un exemple éclatant de démocratie consociative (Lijphart 1969 ; 1981), c'est-à-dire une société divisée dans laquelle le maintien de la stabilité repose sur l'action des élites politiques. Le système politique belge est historiquement traversé par trois clivages structurants : philosophique (catholiques *vs* anticléricaux), socioéconomique (capital *vs* travail) et linguistique (néerlandophones *vs* francophones). Au crépuscule du XIX^e siècle, les lignes de fracture philosophique et socioéconomique débouchent sur la création de trois denses réseaux d'organisations (syndicats, mutualités, mouvements de jeunesse, écoles, presse, ONG, *etc.*), chacun structuré autour d'une idéologie commune : les « piliers » socialiste, catholique et libéral. L'institutionnalisation du compromis en tant que mode de résolution des conflits politiques confère un poids important aux partis politiques, faisant de la Belgique un système participatif par excellence (De Winter, Dumont 2006). Cette culture du compromis élitair est-elle de nature à faciliter l'adoption de réformes néolibérales, au regard de la centralisation du pouvoir de décision entre quelques mains (présidents de partis et exécutifs) ou se présente-t-elle, au contraire, comme un obstacle, en raison du rôle de premier plan joué par les organisations issues de la pilarisation (telles que les syndicats et les mutualités) dans la fabrique des politiques publiques, ainsi que de l'impossibilité de mener des réformes ouvertement radicales ?

Deuxièmement, six réformes institutionnelles négociées entre 1970 et 2010-2011, qui sont le fruit de l'application des préceptes consociatifs en vue de pacifier les conflits linguistiques, ont progressivement transformé la Belgique unitaire en un État fédéral centrifuge, au sein duquel les Communautés et les Régions jouissent désormais d'importantes compétences matérielles et ressources financières (Xhardez, Counet, Randour, Niessen 2020). Comment les réformes de l'État qui se succèdent influencent-elles la diffusion du néolibéralisme en Belgique ? La Belgique se présente en outre comme un État fédéral bipolaire, structuré autour de l'opposition entre Flamands et francophones. L'appréhension des recettes et concepts néolibéraux diffère-t-elle de part et d'autre de la frontière linguistique ? De la même manière, existe-t-il des différences d'approche entre l'autorité fédérale (où le pouvoir est partagé entre les deux grandes communautés linguistiques) et les entités fédérées, ainsi qu'entre les différentes entités fédérées ? En d'autres termes, observe-t-on un néolibéralisme à plusieurs vitesses ou visages en Belgique ?

État consociatif et fédéral par excellence, la Belgique est enfin un membre fondateur de l'Union européenne, que la littérature scientifique (critique) assimile fréquemment à un « laboratoire de l'ordolibéralisme » (Dardot, Laval 2010 : 347) ou encore à une « machine à libéraliser » (Streeck 2014). Le libre-échange et la libre circulation, la libéralisation des entreprises et des services publics, la restructuration des politiques sociales, l'orthodoxie monétaire et la discipline budgétaire sont fréquemment cités parmi les ressorts de l'agenda néolibéral promu par les instances européennes (Hermann 2007). Sur le plan empirique, comment les recettes néolibérales sont-elles traduites par les institutions européennes dans un large ensemble de politiques publiques sectorielles ? Quels sont les relais nationaux et régionaux de ces « avatars » du néolibéralisme sur le territoire belge (Crespy, Ravinet 2014) ? Quelles sont, à l'inverse, les stratégies de résistance déployées à leur encontre ?

4.2. *Plan de l'ouvrage*

En vue de répondre à cette triple série de questions, l'ouvrage se divise en trois parties, respectivement consacrées à la fabrique du cadre macroéconomique néolibéral (chapitres 1 à 4),

à ses applications sectorielles (chapitres 5 à 8) et aux résistances qu'il rencontre (chapitres 9 à 11).

La première partie retrace la reconfiguration du cadre macro-économique en Belgique sous l'effet du néolibéralisme. Les deux premières contributions apportent un éclairage historique à l'aide de cas centrés sur le pilier social-chrétien. Le premier chapitre analyse la formation du Gouvernement Martens-Gol (1981-1985) à partir d'une perspective néo-institutionnaliste sensible au rôle des idées. Zoé Evrard y soutient que le « changement de paradigme » opéré par cette coalition sociale-chrétienne et libérale – la substitution de la stabilité monétaire au plein-emploi en tant qu'objectif cardinal de la politique économique – repose sur la construction d'un nouveau consensus macroéconomique au sein (de l'aile gauche) du pilier social-chrétien, supporté par son adhésion préalable autour d'un récit de crise unificateur.

Le deuxième chapitre retrace un moment sous-documenté dans la trajectoire néolibérale empruntée par la Belgique : la réforme de la Bourse de Bruxelles, adoptée en 1990, rompt le monopole des agents de change, au profit de la concurrence entre entreprises d'investissement. Tom Duterme livre une analyse fine de cette réforme pilotée par le cabinet de Philippe Maystadt, ministre des Finances et chef de file de l'aile gauche du pilier social-chrétien. Il met en lumière les conditions de possibilité locales de ce virage, dont le rôle de l'expertise et des idées économiques, à l'instar des théories de l'École de Chicago ou encore du concept de « cout de transaction » et de sa quantification.

Les deux chapitres suivants proposent les premières incursions sur le terrain des entités fédérées, saisies sous l'angle des finances publiques. Dans le chapitre 3, Damien Piron retrace l'évolution du système de financement des entités fédérées, dont il met en exergue trois accents néolibéraux. Au niveau des recettes, les Régions placent de manière croissante l'exercice de leurs compétences fiscales sous le signe de la compétitivité économique et de la concurrence interrégionale. Au niveau des dépenses, divers mécanismes de participation des Communautés et des Régions à « l'assainissement » des finances publiques emportent la (quasi-) constitutionnalisation de l'orthodoxie budgétaire. Enfin, le contrôle de ce cadre normatif est délégué à deux institutions non majoritaires issues de la fédéralisation de l'État :

la section « besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances et la Cour constitutionnelle.

Dans le chapitre 4, Ariane Gemande examine les arguments avancés pour légitimer la transposition en droit belge du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) en 2013. Elle met en évidence le large consensus dont jouit la discipline budgétaire au sein des trois parlements étudiés (fédéral, wallon et bruxellois) : l'ensemble des partis de gouvernement, de gauche comme de droite, se font les porte-paroles d'une problématisation comptable des finances publiques, qui érige l'équilibre budgétaire en nécessité « objective ». En neutralisant la critique, ils s'érigent de la sorte en « relais locaux » du référentiel néolibéral.

À l'issue de ce panorama de réformes macroéconomiques, la seconde partie de l'ouvrage se tourne vers des applications sectorielles du néolibéralisme en Belgique, à travers quatre études de cas. Sur la base d'une analyse des politiques scientifique et d'allocations familiales, Catherine Fallon et Isalyne Stassart (chapitre 5) relèvent la disparité des trajectoires de néolibéralisation empruntées par la Flandre et par la Wallonie. Inspirées par les développements supranationaux, les élites politico-administratives flamandes se revendiquent comme des « championnes » de l'extension des relations marchandes et de la rationalisation économique de l'action publique. Elles bénéficient pour cela du soutien des économistes, qui exercent une influence croissante sur « l'État flamand ». Par contraste, l'adhésion au néolibéralisme est moindre au sud du pays, où les gouvernements continuent en outre à privilégier l'expertise des cabinets ministériels et des consultants privés au détriment de celle des administrations et des universités.

Le cas de la Wallonie est approfondi par Hadrien Macq (chapitre 6), qui interroge la mise en œuvre régionale d'une nouvelle conception des politiques de recherche et d'innovation promue par les autorités publiques aux quatre coins de l'Union européenne : « l'innovation participative ». En réponse au diagnostic de « retard économique » de la Région wallonne, le programme *Creative Wallonia* promeut l'intégration d'un public nouveau au cœur des politiques d'innovation : les citoyens. L'auteur démontre, sur la base d'une perspective foucaldienne, que cette politique réactive les théories néolibérales de l'École de Chicago : en véhiculant une conception de la créativité comme composante d'un capital humain, l'innovation participative ne cherche pas

seulement à produire de nouveaux biens et services, mais aussi et surtout de nouveaux sujets créatifs et entrepreneuriaux, désireux de contribuer à la croissance et à la compétitivité de l'économie régionale.

Les conséquences sur la sphère individuelle et familiale des politiques néolibérales sont également étudiées par Antoine Printz (chapitre 7), qui défend l'hypothèse d'une (re)familialisation « par défaut » des soins psychiatriques. Le report croissant vers les malades et leur entourage familial d'une série de prestations auparavant fournies par les institutions publiques s'explique en partie par « l'idéologie sectorielle de la famille », qui veut que celle-ci assume la prise en charge résiduelle de ses membres atteints de problèmes psychiatriques. Cette dynamique est toutefois exacerbée par les effets d'une longue pratique de coupes budgétaires, qui induisent une double limitation de l'accès au soin : l'une *objective*, en raison de la saturation des structures de prise en charge ; l'autre *subjective*, car la consécration formelle du droit des patients à disposer d'eux-mêmes n'est en pratique soutenue par aucun accompagnement effectif.

Dans le chapitre 8, Anne-Sophie Bouvy, François-Xavier Lievens, Olivier Malay et Mathieu Strale analysent enfin la recomposition d'un secteur directement influencé par les politiques européennes de « libéralisation » : le secteur ferroviaire. Leur contribution démontre la juxtaposition de trois logiques complémentaires de réforme. Sur le plan budgétaire, des réductions des dotations et un sous-financement structurel sont à l'origine d'une division par deux de la dotation par passagers-kms entre 1980 et 2020. Sur le plan organisationnel, le monopole public historique a été démantelé en vue de créer un marché ferroviaire concurrentiel sur lequel opèrent des opérateurs publics et privés, nationaux et internationaux. Sur le plan de la gestion du personnel, le contrat de travail gagne du terrain sur le statut de la fonction publique, qui tend à être remis en question.

Enfin, la dernière partie de l'ouvrage aborde une question aussi cruciale que controversée : comment et jusqu'où résister au néolibéralisme ? Elle met en évidence l'ambivalence des tentatives de résistance politique, juridique et associative tour à tour explorées dans les trois contributions qui la composent, ainsi que les tensions et paradoxes auxquels elles mènent (inévitablement ?). Dans le chapitre 9, Archibald Gustin étudie l'opposition fortement médiatisée de la Wallonie à l'Accord économique et

commercial global (CETA). La politisation de ce traité par une entité fédérée questionne la capacité de la Commission européenne à poursuivre sa politique de conclusion d'accords commerciaux de grande envergure. L'opposition wallonne n'a toutefois pas mené à une inflexion fondamentale de la philosophie du traité. Si cette controverse a le mérite de susciter le débat sur une politique de néolibéralisation discrète et technocratique, elle révèle également les multiples obstacles auxquels se heurtent celles et ceux qui souhaitent s'y opposer.

Éric Fabri et Aurélien Hucq examinent ensuite deux dispositifs de protection de l'environnement inscrits dans la logique de la propriété privée : les marchés carbone et les banques de compensation écologique (chapitre 10). Ils démontrent que ce recours au droit de la propriété privée est loin d'être neutre et, au contraire, pose aussi les bases de l'exploitation de la nature. Ce cas illustre, en synthèse, le paradoxe inhérent au droit de l'environnement : ce corpus de règles initialement conçues pour protéger la nature contre les conséquences néfastes de l'extension de la logique marchande finit par reproduire le « logiciel de pensée néolibéral » qu'il entendait encadrer. En contribuant à l'extension des logiques marchandes et concurrentielles, le droit de l'environnement entrave également la production de récits alternatifs à cette rationalité. Les auteurs se montrent donc sceptiques sur la capacité de la rationalité néolibérale à résoudre le « problème écologique ».

Enfin, la contribution de Jean-Baptiste Fanouillère étudie les effets controversés de la création d'un marché des logiciels de gestion des données médicales en Belgique (chapitre 11). La coopérative MEDISPRING, fondée à l'initiative de médecins généralistes wallons, offre un exemple de résistance à la dynamique de constitution d'un quasi-monopole privé sur ce marché. En développant un logiciel innovant de gestion des données médicales, ses membres font en effet le choix de se saisir du dispositif pour mieux le subvertir. Cette initiative, qui aspire à ouvrir un horizon de gestion collective des données (médicales ou autres), ne va toutefois pas jusqu'à renverser les logiques comptables et marchandes inscrites au cœur des nouveaux outils informatiques. À l'instar des ambiguïtés observées dans les deux chapitres précédents, l'auteur démontre de la sorte les limites de formes de résistance et de contournement individuels et sectoriels, mais dénués

de l'ambition ou des moyens de s'attaquer structurellement à la source même des politiques qu'elles entendent combattre.

En guise de conclusion, Daniel Zamora-Vargas élargit encore cet horizon en proposant une réflexion critique sur l'ouvrage, ainsi que des pistes de recherches futures. Les multiples secteurs et territoires couverts donnent à voir l'avènement, la diffusion et les effets à la fois tangibles, mais aussi variables et contrastés de pratiques néolibérales qui ne sont pas toujours le produit d'un projet politique clairement revendiqué. Ce volume collectif fournit des outils analytiques indispensables à celles et ceux qui s'interrogent sur le néolibéralisme, en questionnent la pertinence, voire œuvrent à son dépassement. Il ouvre, de la sorte, un agenda de recherches, qui ne demande qu'à être prolongé et étendu et appelle à des compléments théoriques et empiriques, ainsi qu'à des nuances et des critiques en vue d'affiner davantage encore notre connaissance des trajectoires de néolibéralisation « à la belge ».

BIBLIOGRAPHIE

- Abts K., Dalle Mulle E., Laermans R., « Beyond issue diversification: N-VA and the communitarianisation of political, economic and cultural conflicts in Belgium », *West European Politics*, vol. 42, n° 4, 2019, pp. 848-872.
- Amadae S. M., *Rationalizing Capitalist Democracy – The Cold War Origins of Rational Choice Liberalism*, Chicago, The University of Chicago Press, 2003.
- Andersson J., *The Future of the World: Futurology, Futurists, and the Struggle for the Post Cold War Imagination*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
- Andersson J., « Neoliberalism Against Social Democracy », *The Tocqueville Review*, vol. 41, n° 2, 2020, pp. 87-107.
- Arcaq É., « La concertation sur la compétitivité », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1326, n° 21, 1991, pp. 1-42.
- Arcaq É., « Du pacte social au plan global », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1420-1421, n° 35, 1993, pp. 1-61.
- Audier S., *Néolibéralisme(s) : une archéologie intellectuelle*, Paris, Grasset, 2012.
- Ban C., *Ruling Ideas: How Global Neoliberalism Goes Local*, New York, Oxford University Press, 2016.
- Baudin L., *L'aube d'un nouveau libéralisme*, Paris, Éditions de Médicis, 1953.
- Baudin L., « Le néolibéralisme », *Revue des deux mondes*, 1957, pp. 42-56.

- Bayenet B., Fontaine M., Léonard D., Piraux, A. (dir.), *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ?*, Bruxelles, Larcier, 2019.
- Berthet Th., Conter B., « Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique en Wallonie et en France », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 18, n° 1, 2011, pp. 161-186.
- Biard B., « Les partis frères en Belgique : les relations entre le MR et l'Open VLD », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2536-2537, n°s 11-12, 2022, pp. 5-92.
- Blyth M., *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Boas T., Gans-Morse, J., « Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan », *Studies in Comparative International Development*, vol. 44, n° 2, 2009, pp. 137-161.
- Bockman J., « Socialist Globalization against Capitalist Neocolonialism: The Economic Ideas behind the New International Economic Order », *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, vol. 6, n° 1, 2015, pp. 109-128.
- Bowman S., « Coming out as Neoliberals », *Adam Smith Institute Blog*, 11 octobre 2016.
- Bourdieu P., « L'essence du néolibéralisme », *Le Monde diplomatique*, mars 1998, p. 3.
- Boyer R., *Économie politique des capitalismes*, Paris, La Découverte, 2020.
- Brenner N., Peck J., Theodore N., « Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways », *Global Networks*, vol. 10, n° 2, 2010, pp. 182-222.
- Burchell G., Gordon C., Miller P., *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- Burgin A., *The Great Persuasion: Reinventing Free Markets since the Depression*, Cambridge, Harvard University Press, 2012.
- Cassiers I., Denayer L., « Concertation sociale et transformations socioéconomiques en Belgique de 1944 à nos jours », in Arcq É., Capron M., Léonard É., Reman P. (dir.), *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2010, pp. 75-91.
- Cadelli M., « Le néolibéralisme est un fascisme », *Le Soir*, 3 mars 2016.
- Chamayou G., *La Société ingouvernable – Une généalogie du libéralisme autoritaire*, Paris, La Fabrique, 2018.
- Charlier N., *Gouverner la recherche entre excellence scientifique et pertinence sociale*, Liège, Presses universitaires de Liège, 2021.
- Conter B., Demertzis V., Faniel J., « Belgique. Le projet gouvernemental contesté, par la mobilisation et la négociation », *Chronique internationale de l'IRIS*, n° 149, 2015, pp. 27-35.
- Contor J., *Chorégraphies néolibérales – La disciplinarisation des ONG de développement belges*, Thèse de doctorat en Sciences politiques et sociales, Université de Liège, 2020.

- Cox R., « Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory », *Millennium*, vol. 10, n° 2, 1981, pp. 126-155.
- Crespy A., Ravinet P., « Les avatars du néolibéralisme dans la fabrique des politiques européennes », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n° 2, 2014, pp. 9-29.
- Crozier M., Huntington S., Watanuki J., *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press, 1975.
- Dardot P., Laval Ch., *La nouvelle raison du monde*, Paris, La Découverte, 2010.
- Davies W., *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*, London, Sage, 2017.
- Dean M., Zamora-Vargas D., *The Last Man Takes LSD: Foucault and the End of Revolution*, London, Verso, 2021.
- Delwit P. (dir.), *Les libéraux belges et les élections. Du parti libéral au MR : 170 ans de libéralisme en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2017.
- Delwit P., « Le Mouvement réformateur (MR) – Étapes d'un réalignement conservateur », in Delwit P., van Haute É. (dir.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2021, pp. 275-299.
- de Salle C., « Le néolibéralisme, une mystification intellectuelle », *La Libre Belgique*, 14 février 2018.
- de Visscher Ch., « Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 2, 2004, pp. 205-224.
- De Winter L., Dumont P., « Do Belgian Parties Undermine the Democratic Chain of Delegation? », *West European Politics*, vol. 29, n° 5, 2006, pp. 957-976.
- Denord F., *néolibéralisme, version française : histoire d'une idéologie politique*, Paris, Demopolis, 2007.
- Evrard Z., *Planning and neoliberalism : what can be learned from the Belgian case*, thèse de doctorat en Sciences politiques, Institut d'études politiques de Paris, à paraître.
- Fallon C., Ficet J. (dir.), *Crise de la démocratie et nouveau management public – Discours, pratiques et instruments*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2017.
- Fecteau F., *L'institution de l'imaginaire néolibéral dans le rapport entre l'État, le champ de l'enseignement supérieur et le champ économique*, thèse de doctorat en Sciences politiques et sociales, ULB, 2020.
- Foucault M., *Naissance de la Biopolitique – Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Gallimard, 2004.
- Fourcade-Gourinchas M., Babb S., « The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries », *American Journal of Sociology*, vol. 108, n° 3, 2002, pp. 533-579.
- Gamble A., « Neo-Liberalism », *Capital & Class*, vol. 25, n° 3, 2001, pp. 127-134.

- Gayon V., « Le keynésianisme international se débat : sens de l'acceptable et tournant néolibéral à l'OCDE », *Annales*, vol. 72, n° 1, 2017, pp. 123-164.
- Gayon V., Lemoine B., « Maintenir l'ordre économique – Politiques de désencastrament et de réencastrament de l'économie », *Politix*, vol. 27, n° 105, 2014, pp. 7-35.
- Gill S., « Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism », *Millennium – Journal of International Studies*, vol. 24, n° 3, 1995, pp. 399-423.
- Gill S., « European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe », *New Political Economy*, vol. 3, n° 1, 1998, pp. 5-26.
- Godin J., ONG : *dépolitisation de la résistance au néolibéralisme ?*, Paris, Syllepse, 2017.
- Govaert S., « Le Vlaams Economisch Verbond (VEV) dans la Belgique des régions », *Courrier hebdomadaire CRISP*, vol. 1003-1004, n° 18, 1983, pp. 1-50.
- Govaert S., « Du PLP-PVV au VLD – I. 1971-1991 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1501-1502, n°s 36-37, 1995, pp. 1-46.
- Guex S., « La politique des caisses vides. État, finances publiques et mondialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 146-147, n°s 1-2, 2003, pp. 51-62.
- Hall P. A., « Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain », *Comparative politics*, vol. 25, n° 3, 1993, pp. 275-296.
- Hall S. (ed.), *Policing the Crisis: Mugging, the State, and Law and Order*, London, Macmillan, 1978.
- Hall S., « The Neo-Liberal Revolution », *Cultural Studies*, vol. 25, n° 6, 2011, pp. 705-728.
- Harvey D., *Brève histoire du néolibéralisme*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014.
- Hayek F., *La route de la servitude*, Paris, PUF, 2006 [1944].
- Helleiner E., *States and the Reemergence of Global Finance*, Cornell, Cornell University Press, 1994.
- Hermann C., « Neoliberalism in the European Union », *Studies in Political Economy*, vol. 79, n° 1, 2007, pp. 61-90.
- Jackson B., « At the Origins of Neo-Liberalism: The Free Economy and the Strong State, 1930-1947 », *The Historical Journal*, vol. 53, n° 1, 2010, pp. 129-151.
- Jensen J., « Public Goods and the Origins of Equilibrium Democracy », *The Tocqueville Review*, vol. 41, n° 2, 2020, pp. 65-86.
- Lefebvre V., « Les réformes de l'assurance chômage (2011-2019) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2438-2439, n°s 33-34, 2019, pp. 5-104.
- Lemoine B., *L'ordre de la dette – Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016.

- Lemoine B., Piron D., « Le souverain et le jeu du code financier – L'affaire Royaume de Belgique v. Merrill Lynch », *Politique européenne*, à paraître en 2023.
- Lijphart A., « Consociational Democracy », *World Politics*, vol. 21, n° 2, 1969, pp. 207-225.
- Lijphart A. (ed.), *Conflict and Coexistence in Belgium – The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley, University of California, 1981.
- Luybaert J., de Vet B., Wauters B., « L'Open VLD », in Delwit P., van Haute É. (dir.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2021, pp. 253-273.
- Maissin G., « La Belgique sur le sentier du néolibéralisme : profil d'une politique économique », *Cahiers Marxistes*, n° 205, 1997, pp. 11-33.
- Miller P., Power M., « Accounting, Organizing, and Economizing: Connecting Accounting Research and Organization Theory », *Academy of Management Annals*, vol. 7, n° 1, 2013, pp. 557-605.
- Mirowski Ph., « The Political Movement That Dared Not Speak Its Own Name: The Neoliberal Thought Collective Under Erasure », *Institute for New Economic Thinking, Working Papers*, n° 23, 2014.
- Mirowski Ph., Plehwe, D. (eds), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.
- Moden J., *Les privatisations en Belgique – Les mutations des entreprises publiques (1988-2008)*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2008.
- Moden J., Sloover J., *Le patronat belge – Discours et idéologie 1973-1980*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 1980.
- Mommen A., « The neo-liberal experiment and the decline of the Belgian bourgeoisie », in Overbeek H. (ed.), *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy – The rise of transnational neo-liberalism in the 1980s*, Londres, Routledge, 1993, pp. 188-215.
- Mommen A., *The Belgian Economy in the Twentieth Century*, Londres, Routledge, 1994.
- Morin F., Kurgan G., Luyten D., de Coorebyter V., « Les groupes d'entreprises et la décision politique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2011, n° 6, 2009, pp. 1-43.
- Mudge S., « What Is Neo-Liberalism? », *Socio-Economic Review*, vol. 6, n° 4, 2008, pp. 703-731.
- Mudge S., *Leftism Reinvented – Western Parties from Socialism to Neoliberalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2018.
- Peck J., Tickell A., « Neoliberalizing Space », *Antipode*, vol. 34, n° 3, 2012, pp. 380-404.
- Peck J., « Explaining (with) Neoliberalism », *Territory, politics, governance*, vol. 1, n° 2, 2013, pp. 132-157.
- Peck J., Theodore N., « Still Neoliberalism? », *South Atlantic Quarterly*, vol. 118, n° 2, 2019, pp. 245-265.

- Piron D., *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019.
- Polanyi K., *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 2001 [1944].
- Ptak R., « Neoliberalism in Germany: Revisiting the Ordoliberal Foundations of the Social Market Economy », in Mirowski Ph., Plehwe D. (eds), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press, 2009, pp. 98-138.
- Prasad M., *The Politics of Free Markets – The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany, and the United States*, Chicago, The University of Chicago Press, 2006.
- Ruggie J., « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, vol. 36, n° 2, 1982, pp. 379-415.
- Schmelzer M., « The crisis before the crisis: The “problems of modern society” and the OECD, 1968-74 », *European Review of History*, vol. 19, n° 6, 2012, pp. 999-1020.
- Schmidt V., Thatcher M. (eds), *Resilient Liberalism in Europe’s Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Slobodian Q., *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2018.
- Springer S., Birch K., MacLeavy J. (eds), *The Handbook of Neoliberalism*, New York, Routledge, 2016.
- Stiegler B., « *Il faut s’adapter* » – *Sur un nouvel impératif politique*, Paris, Gallimard, 2019.
- Streeck W., *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*, London, Verso, 2014.
- Streeck W., *How Will Capitalism End? Essays on a Failing System*, London, Verso, 2016.
- Troupin S., Stroobants J., Steen T., « Fiscal Consolidation in Federal Belgium », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 81, n° 3, 2015, pp. 457-478.
- Tooze A., *Crashed: how a decade of financial crises changed the world*, New York, Allen Lane, 2018.
- Valenduc Ch., « Les intérêts notionnels : une réforme fondamentale et controversée », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2018, n° 13, 2009, pp. 1-52.
- Van Horn R., Mirowski P., « The Rise of the Chicago School of Economics and the Birth of Neoliberalism », in Mirowski Ph., Plehwe D. (eds), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press, 2009, pp. 139-178.
- Van Leeckwyck R., « La campagne TAM TAM », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2448-2449, n°s 3-4, 2020, pp. 1-60.
- Venugopal R., « Neoliberalism as Concept », *Economy and Society*, vol. 44, n° 2, 2015, pp. 165-187.

- Vielle P., Lemoine N., Zune M., « Le néolibéralisme existe : on peut le définir, l'observer et le dépasser », *La Libre Belgique*, 15 février 2018.
- Xhardez C., Counet M., Randour F., Niessen C. (dir.), *50 ans de fédéralisation de l'État belge. Institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2020.
- Zamora-Vargas D., *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015)*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2017.
- Zamora-Vargas D., « How Neoliberalism Reinvented Democracy: Introduction », *The Tocqueville Review*, vol. 41, n° 2, 2020, pp. 7-17.

PARTIE I

LE CADRE MACROÉCONOMIQUE

LA CRISE DU MODÈLE BELGE (1979-1981) : RÉVOLUTION SILENCIEUSE AU PAYS DU SYNDICALISTE, DU CAPITALISTE ET DU BANQUIER

Zoé Evrard

(Sciences Po Paris et CRISP)

INTRODUCTION¹

Le 18 décembre 1981, Wilfried Martens, qui avait démissionné du poste de Premier ministre huit mois plus tôt, se tient à nouveau devant le Parlement pour prononcer la déclaration gouvernementale de son cinquième gouvernement, une coalition bleue-romaine. Son discours prend rapidement un ton alarmiste. Selon le social-chrétien, le bien-être des Belges serait « très gravement menacé » par des « mutations profondes » (Gouvernement National 1981 : 1). Soulignant l'ampleur de la crise, il fustige une attitude qui consisterait à « tente[r] de préserver ses acquis » et « condui[rait] à l'incapacité de décider et à l'impuissance ». Martens annonce une politique de rupture : « la seule issue possible », indique-t-il, est de conduire « une politique orientée vers la croissance économique, dont les moteurs doivent être l'exportation, les investissements industriels et la motivation au travail de la population ». Le jour même, le Gouvernement sollicite l'octroi des « pouvoirs spéciaux » qui,

1 Cette contribution s'appuie sur plusieurs chapitres de ma recherche doctorale (Evrard à paraître). Les citations directes liés à des sources en langues étrangères ont été traduites par mes soins. Je remercie chaleureusement Damien Piron, ainsi que les deux évaluateurs anonymes pour leur relecture attentive des versions antérieures de ce chapitre.

rapidement, deviennent la « [m]éthode presque généralisée de légiférer en matière socioéconomique » (Yernaut 2001 : 5).

L'Exécutif Martens-Gol tiendra près de quatre ans (du 17 décembre 1981 au 14 octobre 1985), un record de stabilité pour l'époque, et marque un changement paradigmatique (Hall 1993) qui constitue une rupture dans la politique économique belge. « Crise » et « compétitivité », « entreprises » et « redressement » deviennent les maîtres mots de la politique belge (Gobin, Deroubaix 1989). La stabilité monétaire détrône le plein-emploi comme objectif de politique économique prioritaire (Maissin 1997). En février 1982, le Gouvernement décide une dévaluation du franc belge de 8,5 % au sein du Système monétaire européen (SME), malgré l'opposition du Gouverneur de la Banque Nationale, Cecil de Strycker (Buyst, Danneel, Maes, e.a. 2005). La dévaluation, préparée dans le plus grand secret, est accompagnée de mesures ayant fait l'objet de conflits majeurs depuis le milieu des années 1970, à savoir un gel partiel des salaires et du mécanisme d'indexation (« sauts d'index ») (Maissin 1997). En conséquence, la part des revenus salariés dans le revenu national est ramenée de 68,3 % en 1980 à 60,9 % en 1985 (Valenduc 1991 : 4).

La présente contribution analyse le processus ayant conduit à la formation du Gouvernement Martens-Gol, au sein du pilier social-chrétien, à partir d'une perspective néo-institutionnaliste sensible au rôle des idées². Elle soutient, premièrement, que la formation, le maintien et l'action du Gouvernement Martens-Gol reposent sur la construction d'un nouveau consensus au sein du pilier social-chrétien. Deuxièmement, elle montre que ceci va de pair avec l'adoption d'un récit de crise unificateur (Hay 2001) résultant en un changement de paradigme à la gauche du pilier social-chrétien flamand. L'accent placé sur le christianisme social se justifie par la centralité de ce pilier (le plus développé et le plus intégré des trois piliers belges)³, ainsi que par le rôle de « parti pivot » (Delwit 2012 : 19) joué par le *Christelijke Volkspartij* (cVP)

.....

2 Pour une présentation plus détaillée de cette approche néo-institutionnaliste, voir dans cet ouvrage la section 2.2. de la contribution de Damien Piron et Zoé Evrard, « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse » (introduction).

3 Voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron et Zoé Evrard (*ibid.*).

qui a longtemps défini, par son choix d'alliance, le profil socioéconomique du gouvernement (malgré l'affaiblissement du clivage religieux et la scission linguistique du parti chrétien en 1968).

La démonstration revisite les chroniques journalistiques (Van Cauwelaert 2021 ; De Ridder 1991a) et les mémoires d'élites socioéconomiques (Debunne 1988 ; Houthuys, Standaert 1987 ; Martens 2006 ; Tindemans 2002 ; Van Rompuy 2021) relatant ce tournant à l'aune d'une perspective institutionnaliste et constructiviste présentée en première section. Celle-ci met l'accent sur la contribution des récits de crises aux changements paradigmatiques. La seconde section retrace la polarisation croissante des enjeux socioéconomiques dans les années 1970, à laquelle fut confronté le pilier social-chrétien, pris en tenaille entre ses ailes « capital » et « travail ». La troisième section analyse l'action d'entrepreneurs politiques sociaux-chrétiens soutenant la construction discursive de la crise dès 1980. Enfin, les deux dernières sections examinent l'élaboration d'un compromis autour d'un discours de crise, suivi du processus de formation gouvernementale en 1981.

1. MISE EN CRISE DANS UNE SOCIÉTÉ PILARISÉE

Un paradigme de politique publique définit les principaux problèmes politiques ainsi que leurs solutions désirables à partir de raisonnements heuristiques rendant le réel intelligible (Hall 1993 ; Kuhn 2012 [1962]). Les changements paradigmatiques sont extrêmement rares. Ils modifient de manière décisive (bien que ni linéaire ni synchrone) « la trajectoire de l'évolution institutionnelle ultérieure » (Hay 1999 : 326). La perspective constructiviste, qui postule l'incommensurabilité des paradigmes, analyse les changements paradigmatiques comme le produit de luttes de pouvoir (Blyth 2013). La crise constitue un « moment critique » (Capoccia, Kelemen 2007 : 343) accroissant significativement la capacité d'agir des acteurs et les options politiques considérées comme légitimes, pouvant ainsi devenir le lieu de la « transformation structurelle de l'État par l'élaboration d'un nouveau projet d'État dans et par la crise » (Hay 1999 : 336).

La crise se conçoit alors comme un *discours* profondément politisé, unificateur et mobilisateur ouvrant « un moment de transformation (...) où il est reconnu qu'une intervention décisive *peut*, et même *doit*, être faite » (Hay 1999 : 317). Dans cette perspective, elle est l'aboutissement d'un « processus » de « mise en crise » par lequel « un État ou un secteur finit par être pensé comme étant en crise » (Angeli Aguiton, Cabane, Cornilleau 2019 : 11). Ce discours pose un « diagnostic », rend visibles certains événements (au détriment d'autres), les interprète, en attribue la responsabilité et, enfin, propose les modalités désirables d'une « [re]mise en ordre de l'économie » (Gayon, Lemoine, Gaïti 2014). Tout récit de crise identifie un *objet* en crise, des *symp-tômes* annonçant la crise et des *sujets*, coupables et/ou capables de procéder aux changements présentés comme nécessaires (Hay 1966 : 254).

À la fin des années 1970, la Belgique est caractérisée par une instabilité politique extrême, des gouvernements de coalition, une société pilarisée dotée d'un État faible et la centralité de la démocratie chrétienne. En conséquence, la mise en crise, le moment de crise, ainsi que le changement paradigmatique suivent des modalités particulières qu'on qualifiera de consociatives. Dans ce chapitre, le consociationalisme désigne un mode de décision, qualifié principalement par le comportement des élites, et visant à surmonter une situation de *véto* mutuel, dans une société pilarisée⁴. Consociationalisme et crise sont donc intimement liés (Deschouwer 2006 : 898).

2. DE LA « RÉCONCILIATION » À LA CRISE DU PILIER SOCIAL-CHRÉTIEN

Produit d'une révolution alliant bourgeoisies libérale et chrétienne, l'action syndicale est longtemps violemment réprimée en Belgique, à tel point que le pays est qualifié de « paradis

.....

4 Le consociationalisme ne désigne donc pas une série de caractéristiques institutionnelles, mais les techniques mises en œuvre pour les surmonter. Ce retour aux origines de la recherche sur le consociationalisme (Lijphart 1968 ; 1969) vise à préserver la portée explicative du concept (voir Andeweg 2000 : 520) et à permettre une analyse dynamique de la formation de consensus.

douillet et bien protégé du propriétaire, du capitaliste et du prêtre » par Marx (2010 [1869] : 47). Quand la liberté d'association est finalement garantie après la Première Guerre mondiale, les premières commissions paritaires, la généralisation du système de Gand (qui consiste à subventionner le paiement d'allocations de chômage par des syndicats), et la création d'un mécanisme d'indexation automatique des salaires contribuent à l'émergence d'un syndicalisme de coopération (Mommen 1994). Si le conflit reste intrinsèque à l'activité syndicale, après avoir contenu les grèves de 1936, les syndicats sont également perçus comme stabilisant l'ordre social, y compris par le banc patronal (Gerard, Wynants 1994 : 227).

Dans l'après-guerre, les modalités de développement de l'État-providence ancrent syndicats, mouvements coopératifs et mutuelles à l'État, tandis que l'unification de ses tendances conservatrices et sociales en un parti de masse assure au christianisme politique belge une participation gouvernementale quasiment ininterrompue jusqu'en 1999 et l'essor de son pilier (*ibid.*). Corporatisme et économie mixte limitent l'intervention publique directe s'agissant de la politique sociale, du droit du travail ou de la régulation de secteurs entiers, tel que celui de l'énergie (Drumaux 1988), tandis que la politique monétaire est orientée vers la stabilité des prix et du taux de change (Ledent, Cassiers 2006). Figure majeure du mouvement néolibéral d'après-guerre, Baudin (1953 : 148) liste la Belgique parmi ses modèles.

Un consensus keynésien marqué par ces principes de subsidiarité, d'auto-organisation et d'ouverture internationale (principalement inspirés de conceptions sociales-chrétiennes) se développe, fin des années 1950, puis fait face à une contestation croissante dans les années 1970 (Mommen 1994). En 1974, les socialistes liégeois tentent de réaliser un programme plus ambitieux (les « réformes de structure », inspirées des idéaux de planification d'André Renard, représentant une tendance plus radicale au sein de la Fédération générale du travail de Belgique - FGTB) *via* un projet de raffinerie pétrolière, provoquant une alternance politique après la mobilisation de l'opposition patronale, libérale et de la droite du cvp. Les coalitions de centre droit qui s'ensuivent, placées sous l'égide de Léo Tindemans, entreprennent de négocier, puis d'imposer des politiques de revenus et d'austérité mais, en 1977, l'opposition syndicale fait chuter le Gouvernement (Maissin 1997).

Dès le milieu des années 1970, une multiplicité de domaines – l'économie, la politique, la concertation sociale, la planification – sont décrits comme étant en crise, sans pour autant qu'un récit de crise ne s'impose. De retour au pouvoir dès 1977, les socialistes étendent le traitement social du chômage (prépensions, emplois temporaires dans la fonction publique) et développent une « nouvelle politique industrielle » visant à restructurer les secteurs en crise (en particulier celui de la sidérurgie). Ce bref regain keynésien est constamment interrompu par les négociations institutionnelles en cours – et enchevêtré dans celles-ci vu le biais régional du développement économique et institutionnel (Mommen 1994). De plus, les dépenses budgétaires générées par ces politiques sont contestées, au sein même du Gouvernement, par la droite du CVP (Tindemans 2002 : 354-61).

La crise gouvernementale se double d'une guerre de clan au sein du CVP en avril 1979, lorsque Wilfried Martens devient Premier ministre et que Léo Tindemans s'impose à la présidence (laissée vacante par Martens) en présentant sa candidature directement à l'audience durant le congrès de nomination du nouveau président du CVP (donc sans négociations préalables avec l'ensemble des cadres du parti) (De Ridder 1991a : chap. 8 ; Delwit 2012 : 208). Martens est soutenu par l'aile gauche du pilier, et plus particulièrement par l'*Algemeen Christelijk Werknemersverbond* (ACW) devenu « un centre où s'élabore une politique consensuelle » dans les années 1960 (Gerard, Wynants 1994 : 619). Tindemans bénéficie de l'appui de l'aile droite et de l'organisation de jeunesse du parti, les CVP-*Jongeren* (Martens 2006 : 200 ; De Ridder 1991a : chap. 8 ; Van Rompuy 2021). Il critique également le consocialisme. Entre 1979 et 1981, quatre gouvernements Martens se succèdent. L'instabilité politique est extrême.

3. RESTAURER L'UNITÉ FACE À L'IMPOSSIBLE

Durant ce moment critique, la construction discursive de la crise est nourrie par l'action d'entrepreneurs politiques constituant progressivement une nouvelle coalition centrée sur les questions économiques.

En janvier 1980, Robert Maldague, Commissaire au Plan et ancien chef de cabinet de trois Premiers ministres sociaux-chrétiens,

fait circuler informellement auprès d'élites socio-politiques choisies, en s'appuyant sur ses réseaux politiques, un document au titre catastrophiste, le *Scénario de l'Impossible*⁵. Cette initiative personnelle du Commissaire au Plan constitue une première manifestation d'indépendance du Bureau du Plan. Le *Scénario de l'Impossible* contient un programme de changements structurels sans déflation brutale. C'est en premier lieu le vocabulaire et le récit de crise qui attirent l'attention : en l'absence de changement radical, le déficit de l'État pourrait atteindre 12 % en 1985, générer un « effet boule de neige » d'auto-alimentation des charges d'intérêt de la dette publique, provoquer « l'effondrement » du franc belge et mettre en danger la « survie » même du système de sécurité sociale (Bogaert, de Biolley, Maldague 1987 : 221-223).

Après la conclusion de la Deuxième Réforme de l'État durant l'été 1980, les positions socialistes et libérales – prônant respectivement des « dépenses contracycliques » et un gel de la taxation – apparaissent irréconciliables (Mabille 1981). Fin octobre, une coalition de centre gauche est reconduite, sous la critique du CVP-*Jongeren*, durant un congrès mouvementé (Van Rompuy, 2021 : 53-58). Paul Willem Segers, premier secrétaire national de l'ACW-MOC, « architecte » du CVP-PSC puis ministre quasi sans interruption jusqu'en 1971 (Wynants 2002 : 49), acquiert la conviction que la rivalité entre Tindemans et Martens menace la « stabilité politique » du pilier (De Ridder 1991a : 125). Segers entreprend alors de forger un nouveau consensus consociatif, ce qui implique de construire un projet viable politiquement (donc acceptable par toutes les tendances du pilier), de soutenir un Premier ministre capable de le porter et de restaurer l'unité (et donc la discipline) au sein du pilier.

Dès décembre 1980, Segers charge un groupe d'économistes représentatif de différentes tendances du pilier de concevoir « un plan de sauvetage socialement acceptable pour l'économie belge » (De Ridder 1991a : 125). Sont d'emblée conviés : Theo Peeters, monétariste de la KU Leuven proche du CVP, cosignataire avec notamment Herbert Giersche (l'économiste allemand ultérieurement Président de la Société du Mont-Pèlerin) du manifeste « *All Saints* » prônant l'introduction d'une monnaie européenne concurrente aux monnaies nationales, inspirée des idées de Hayek ; Alfons Verplaetse, analyste au service d'études

5 Entretien avec Robert Maldague, juin 2020.

de la Banque nationale de Belgique (BNB), où il est en conflit avec son directeur, le socialiste Roland Beauvois farouchement opposé à une dévaluation du franc, concernant la politique monétaire et de change (Van Cauwelaert 2021) ; Jan Smets, du même service d'études ; et Hubert Detremmerie, « banquier » du pilier social-chrétien en tant que Président de la Caisse d'épargne du mouvement ouvrier (la BAC-COB) qui joue également le rôle de siège officieux de l'ACW.⁶ Le groupe y conduit des activités de recherches hebdomadaires et confidentielles.

Segers choisit également un candidat – Martens – pour porter ce programme. Tindemans est alors plus populaire, mais jugé incontrôlable (Ridder 1991 : 125). Martens dispose quant à lui d'un atout considérable s'agissant de préserver les équilibres internes au pilier : la « confiance de la gauche du CVP » (Martens 2006 : 277)⁷. Martens apparaît également comme un investissement politique. Pour Segers : « C'est un homme de la jeune génération. Il peut jouer un rôle de premier ordre pendant longtemps encore s'il voit clair dans l'économie. Et il veut y voir clair. Nous allons l'aider » (Ridder 1991 : 125). En février 1981, Martens rencontre pour la première fois Verplaetse, en présence du Président du syndicat chrétien, Jef Houthuys, avec qui Verplaetse avait noué des liens personnels après avoir intégré la délégation syndicale de la BNB, dont Houthuys était régent en vertu de ses responsabilités syndicales (Van Cauwelaert 2021).

4. LA BELGIQUE, MALADE DE L'EUROPE ?

Martens (2006 : 249) qualifie rétrospectivement l'année 1981 de « catastrophique ». Le processus de mise en crise est accentué par les discours, largement repris sur la scène politique domestique, de responsables politiques extérieurs. Par exemple, durant

6 Hubert Detremmerie contribue également au changement de stratégie visant à accroître la rentabilité et à assurer l'expansion, y compris, internationale de la coopérative. Pour ces transformations jusqu'à l'affaire ARCO, voir : Govaert (2017).

7 Le même mécanisme conduit au choix de Philippe Maystadt pour mener à bien les réformes de libéralisation de la bourse à la fin de la décennie. Voir dans cet ouvrage la contribution de Tom Dutermé, « "Il faut sauver la Bourse belge !" : le cabinet Maystadt à la barre de la libéralisation financière (1988-1991) » (Chapitre 2).

le sommet de Maastricht (23-24 mars), les chefs d'États allemands et français, Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing, exigent « l'ajustement » du mécanisme d'indexation automatique des salaires belges, et menacent de ne plus soutenir le franc belge (Buyst, Danneel, Maes, e.a. 2005 : 223). Cette réunion constitue un « tournant psychologique » pour Martens (2006 : 597) : « La Belgique était le petit frère malade de l'Europe », indique-t-il rétrospectivement, adoptant l'expression qualifiant l'économie britannique sous le Gouvernement *Labour* pour Thatcher et ses partisans (Brittan 1978). Sur la scène politique belge, l'expression fait écho au pamphlet « Le mal belge ou la fin des temps faciles » publié en avril 1980 par FABRIMÉTAL, l'association d'employeurs du secteur (exportateur) du métal menant la critique patronale du mécanisme d'indexation (Moden 1983 : 6).

La possibilité d'une dévaluation contrainte du franc belge accentuée, dans les jours suivant le sommet de Maastricht, la visibilité de la composante monétaire de la crise. Rapidement, le symbole trouve sa traduction dans le champ politique : afin de prévenir une dévaluation, le directeur du service d'études de la BNB (le socialiste Roland Beauvois) élabore alors un « plan d'urgence » à la demande du Gouverneur, Cecil de Strycker (Buyst, Danneel, Maes, e.a. 2005). Martens fait d'une version remaniée (et atténuée) de ce plan drastique – incluant notamment une baisse des salaires de 5 % – une affaire de Gouvernement. Lorsque les socialistes le rejettent, sous la pression de la FGTB, il démissionne (Martens 2006 : 253-254 ; Maes, Péters 2016 : 39). Le jour même, le Roi Baudouin, couvert par le Gouvernement démissionnaire (Martens 2006 : 263), convoque les principales élites consociatives – politiques et corporatistes – du pays pour leur lire une déclaration comparant la crise à une situation de « guerre » économique. Il les enjoint de mettre le « bien commun » et la « survie » en priorité (*ibid.* : 260-1). En moins d'une semaine, Marc Eyskens (ex-ministre des Finances) forme un gouvernement, qui s'apparente, de fait, à un remaniement ministériel.

Dès avril 1981, la politique interne au pilier social-chrétien s'oriente vers un changement d'alliance. Faisant le pari de l'échec de Marc Eyskens, le groupe Detremmerie organise des visites d'entreprises (de Ridder 1991a : 130), exposant Martens à un nouveau public, dont il assimile les préoccupations et solutions souhaitées. En juillet, Martens est averti de l'existence et du soutien du groupe Detremmerie (avec qui il est déjà en

contact) et rencontre de manière informelle le président du parti libéral flamand (pvv), Willy de Clercq (Martens 2006 : 277). En parallèle, la négociation du budget 1982 s'érige en nouveau théâtre de la crise : la Commission européenne recommande de limiter le déficit courant à 200 milliards de francs⁸, tandis que les ministres socialistes refusent de siéger au Conseil des ministres tant qu'un nouveau soutien financier n'est pas consenti à la sidérurgie wallonne. Dans la construction discursive de la crise interne au CVP, cette « grève des ministres socialistes » sera mobilisée pour illustrer leur irresponsabilité, personnifiée par le ministre du Budget Guy Mathot, qui déclare que « les déficits publics sont venus tout seuls, et ils disparaîtront tout seuls » (Van Cauwelaert 2021 : 111).

La chute du Gouvernement Eyskens, en septembre, élargit et cristallise le processus consociatif. Herman Van Rompuy (proche des économistes de Louvain et directeur du CEPES, le centre d'études, toujours unitaire, des partis sociaux-chrétiens) rédige un programme électoral de relance par les exportations sur la base des travaux du groupe de Detremmerie. En octobre, le sommet de la démocratie chrétienne est introduit informellement aux activités du groupe durant une croisière sur l'Escaut organisée par Detremmerie (De Ridder 1991a : 132). Pendant ce temps, Martens et le libéral Frans Grootjans (pressenti président du pvv au terme du mandat de Willy De Clercq) (Govaert 1995 : 24), court-circuitant leurs présidences de parti respectives, négocient un accord pré-électoral qui sera pourtant honoré après les élections (Martens 2006 : 282).

Le 28 octobre, en pleine campagne électorale, une délégation du Fonds monétaire international (FMI) conduite par Patrick de Fontenay et Jacques de Groote (représentant belge au FMI de 1973 à 1994) se rend en Belgique. Ils rencontrent Marc Eyskens, puis, en soirée, se rendent au domicile personnel de Léo Tindemans anticipant qu'il serait le prochain Premier ministre (en tant que président du plus large parti). Même si le programme électoral du CVP – au demeurant « le meilleur de ce qu'ils aient vu en Belgique » – était mis en œuvre, une dévaluation s'avèrerait inévitable, indiquent-ils en communiquant différentes propositions concrètes à Léo Tindemans (2002 : 411-12).

.....

8 « Recommandation de la commission du 22 juillet 1981 », Archives Jef Houthuys (KADOC, carton n° 16), Bruxelles, 22 juillet 1981.

« Vous devrez payer le prix de la mauvaise gestion » sermonne le Français Patrick de Fontenay, dirigeant la délégation (*ibid.*).

5. MARTENS V : LES NÉGOCIATIONS POST-ÉLECTORALES DU « TOURNANT DE LA RIGUEUR » BELGE

Les sociaux-chrétiens accusent une défaite historique aux élections nationales du 8 novembre 1981 (Delwit 2012 : 206). Les cadres du CVP l'attribuent largement à causes extérieures au programme électoral : travail de terrain insuffisant, communication électorale malheureuse, mais également divisions internes. En conséquence, ils entreprennent de réconcilier les camps Martens et Tindemans (De Ridder 1991a : 135-136 ; Martens 2006 : 287-288).

S'agissant de formation gouvernementale, l'accord pré-électoral négocié avec le PVV n'est pas la seule possibilité. Un décalage subsiste entre l'élite et la base du pilier. Fin novembre, Martens (2006 : 289) refuse d'être nommé formateur : il est, de son point de vue, « trop tôt » pour réussir. De fait, l'aile gauche du PSC refuse une coalition de centre-droit (provoquant la démission de son président, Paul Vanden Boeynants, qui soutenait l'alliance) quand Willy De Clercq est désigné formateur. Le blocage étant situé dans cette famille politique, un formateur social-chrétien francophone (Charles-Ferdinand Nothomb) est chargé de démontrer l'impossibilité d'une coalition incluant les socialistes (De Ridder 1991a : 137). Le Gouvernement Martens v est formé une semaine après qu'il a été « déchargé » de cette mission. Il tiendra presque toute la législature.

Le nouveau Gouvernement met en œuvre une politique économique de l'offre tournée vers l'exportation. La restauration de la compétitivité de l'économie belge devient le principal problème public ; la compression des coûts salariaux la solution. Alfons Verplaetse, nommé chef de cabinet adjoint de Martens, organise la dévaluation du franc belge avec son chef de cabinet, Jacques van Ypersele de Strihou, dans le plus grand secret et en bonne intelligence avec le FMI. La BNB étant mise devant le fait accompli, le vendredi précédant la dévaluation, les auteurs du *Scénario de l'Impossible* fournissent l'expertise technique requise, travaillant de nuit et le weekend au Bureau du Plan (Maes,

Péters 2016 : 4147 ; Tindemans 2002 : 417). Un blocage total des salaires est imposé immédiatement après la dévaluation, les pouvoirs spéciaux conférant des pouvoirs législatifs exceptionnels au Gouvernement (Yernault 2001). Dès 1984, le solde primaire du budget de l'État est positif, prémices d'un effort de consolidation rétrospectivement salué par le FMI (Aneja, Cheng, Xiao, e.a. 2011 : 2).

La composition du Gouvernement soutient sa capacité à gouverner *via* des mécanismes de recentralisation et de consolidation du pouvoir typiquement consociatifs. Les ténors de partis sont inclus dans le Gouvernement. Les présidents des partis libéraux, Jean Gol et Willy De Clercq, deviennent Vice-Premiers ministres. Tindemans est nommé ministre des Affaires étrangères. Afin de pacifier les partis sociaux-chrétiens, des figures de compromis sont nommées à la présidence des partis. Frank Swaelen cherche à restaurer l'unité du CVP, tandis que Gérard Deprez forme un « trio magique » canalisant les tendances internes du PSC avec Philippe Maystadt (représentant l'aile gauche du PSC) et Melchior Wathelet (positionné à droite) (Delwit 2002 : 2022).⁹ L'ACW y est bien représentée (notamment avec Jean-Luc Dehaene, futur Premier ministre, comme ministre des Affaires sociales), tandis qu'Eric Van Rompuy, le président des CVP-*Jongeren*, ayant prôné avec véhémence le programme finalement implémenté, est écarté (Van Rompuy 2021 : 5758).¹⁰

De plus, la mise en œuvre du programme de stabilisation accompagnant la dévaluation est négociée avec Jef Houthuys, qui défendra la politique gouvernementale au sein du syndicat chrétien, rompant par là le front syndical. La prolongation de la modération salariale est ainsi négociée de manière informelle, dès avril 1982, au sein d'un groupe restreint comprenant

.....

9 Socio-économiquement, Melchior Wathelet est positionné à droite, mais pas au point de refuser une « normalisation » du parti. Il ne fait pas partie du Centre politique des indépendants et cadres chrétiens (CEPIC), dissout en 1982 vu la proximité de certains de ses membres avec l'extrême droite.

10 Autre preuve que les consensus formés par le truchement de la décision consociative, le Mouvement ouvrier chrétien (MOC) est à ce point critique de l'activité du PSC au sein du Gouvernement Martens-Gol qu'il soutient, en 1982, la création d'un nouveau mouvement, Solidarité et participation (SEP) qui deviendra un parti politique en 1985 (sans jamais atteindre une place importante dans la vie politique belge).

Wilfried Martens, Alfons Verplaetse et Hubert Detremmerie réunis dans la maison de campagne de Detremmerie, à Poupehan (De Ridder 1991a). De même, l'établissement d'une première « norme de compétitivité » (en 1983) y fait l'objet d'une négociation de type « donnant-donnant » liant modération salariale, diminution du temps de travail et embauches compensatoires. Pour Jef Houthuys, sa présence à Poupehan permettait « [d']adoucir les mesures les plus dures pour protéger les plus faibles » (De Ridder 1991b).

ÉPILOGUE : LE REDÉPLOIEMENT DU « MODÈLE BELGE » AU SERVICE DU PARADIGME DE LA COMPÉTITIVITÉ

Cette contribution propose de considérer le Gouvernement Martens v comme une bifurcation dans la trajectoire institutionnelle établie, qui est l'aboutissement d'un « moment de crise » dont l'issue est pilotée, sur la scène politique domestique, au sein des piliers – et, en particulier, du pilier social-chrétien. Martens v marque un changement d'alliance gouvernementale, de discours dominant, de politique économique et de capacité à la mettre en œuvre. Les objectifs de compétitivité, de crédibilité vis-à-vis des marchés financiers, et d'ouverture commerciale et financière poursuivis ont un effet disciplinaire sur l'ensemble du régime socioéconomique. Ceci permet de qualifier cette politique de néolibérale (Ban 2016 : 10), malgré son hybridation avec des éléments de tradition sociale-chrétienne (tel que l'insistance sur la réconciliation de classes) ou de fruits du compromis avec le versant « travail » du pilier social-chrétien, comme le souci des plus pauvres invoqué par Jef Houthuys, caractéristique du catholicisme social (Dyson 2021 : chap. 7).

Le discours social-chrétien post-retournement impute la responsabilité de *la* crise à la mauvaise gestion d'une « mutation sociale et économique » (Gouvernement national 1981 : 7) inéluctable. Son objet est moins l'État que le « modèle belge ». En miroir, les solutions contenues dans le discours de crise entendent sauver ce « modèle » en restaurant la compétitivité des entreprises (réduite à son aspect cout, et en particulier cout du travail), en stabilisant progressivement la monnaie et en assainissant les

finances publiques¹¹. La narration met en scène des coupables univoques – Georges Debunne, le Secrétaire général de la FGTB socialiste (clairement inscrit dans son courant anticapitaliste) incarne la figure du leader syndical intransigeant ayant érigé l'indexation en tabou ; Guy Mathot, le ministre du Budget socialiste, anti-héros aux déclarations affirmées –, mais également des erreurs collectives à reconnaître. Un méta-récit relie les multiples dimensions (ou événements particuliers) de la crise et l'ancrage dans l'expérience vécue des élites consociatives, puis de leur base, en recrutant une variété d'événements – la croissance de la dette publique, la hausse des taux d'intérêt sur celle-ci, les pressions sur le franc belge – comme symptômes de la crise. Il institue l'état d'urgence et d'exception propre à la crise, qui culmine avec la dévaluation.

Ce récit de crise façonnera l'imaginaire politique belge ultérieur, au-delà du CVP : comme Jef Houthuys, Philippe Busquin (2000 : 91), président du Parti Socialiste de 1992 à 1999, qualifie lui aussi l'état de l'économie belge sous la coalition de centre gauche Martens IV – où il effectue sa première expérience ministérielle fédérale – de « malade de l'Europe ». En cause, « l'adaptation aux contraintes internationales et européennes de notre modèle socioéconomique et, en particulier de nos finances publiques largement endettées par la mauvaise perception de la problématique budgétaire après la crise pétrolière et les modifications structurelles à adopter » (Busquin 2000 : 89). En réponse, la responsabilité et la crédibilité face à la crise et la bonne gestion des finances publiques deviendront, à partir du milieu des années 1980, un souci majeur pour les socialistes qui cherchent à se présenter comme une « génération politique responsable » (*ibid.* : 91). De même, la compétitivité sera placée au cœur de la concertation sociale telle qu'elle est reconstruite à partir de la fin des années 1980.

La crise constitue une période formative pour une nouvelle génération de personnel politique (Martens, Dehaene, Maystadt, Busquin, *etc.*) et de futurs hauts fonctionnaires (Verplaetse, Smets, Bogaert) – même si, à bien des égards, il s'agit aussi de la réaction d'un ancien monde (Houthuys, Segers). La part du lion

.....

11 Voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron, « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées » (chapitre 3).

des changements institutionnels à proprement parler sera marquée du sceau de l'exceptionnalisme et extrêmement graduelle du fait de l'héritage institutionnel, mais également de la prise de décision consociative *via* laquelle elle a lieu. Par ailleurs, le compromis social-chrétien/libéral n'est alors que trop partiel. La proposition faite dans ce chapitre est que ce nouveau régime institutionnel, graduellement consolidé sous des coalitions de centre gauche à partir de la fin des années 1980, trouve son origine discursive dans une compréhension particulière de la crise que cette contribution a voulu éclairer.

BIBLIOGRAPHIE

- Aneja S., Cheng K., Xiao Y., Yakadina I., « Belgium: Selected Issues Paper », *IMF Country Report*, vol. 11, n° 82, 2011, pp. 1-40.
- Angeli Aguiton S., Cabane L., Cornilleau L., « Politiques de la "mise en crise" », *Critique internationale*, vol. 85, n° 4, 2019, pp. 9-21.
- Ban C., *Ruling Ideas: How Global Neoliberalism Goes Local*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- Baudin L., *L'aube d'un nouveau libéralisme*, Paris, Médecis, 1953.
- Blyth M., « Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis », *Governance*, vol. 26, n° 2, 2013, pp. 197-215.
- Bogaert H., de Biolley T., Maldague R., « Between Theory and Policy: Is the Planner a Necessary Go-Between? », in Steinherr A., Weiserbs, D. (eds), *Employment and Growth: Issues for the 1980s*, Dordrecht, Springer, 1987, pp. 213-238.
- Brittan S., « How British Is the British Sickness? », *The Journal of Law & Economics*, vol. 21, n° 2, 1978, pp. 245-268.
- Busquin P., « Les changements en Belgique de 1980 à 2000 : la vue d'un président de parti », *Res Publica*, vol. 42, n° 1, 2000, pp. 89-96.
- Buyst E., Danneel M., Maes I., Pluym W. (eds), *La Banque nationale de Belgique, du franc belge à l'euro. Un siècle et demi d'histoire*, Tielt, Lannoo, 2005.
- Capoccia G., Kelemen R. D., « The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism », *World Politics*, vol. 59, n° 3, 2007, pp. 341-369.
- De Ridder H., *Omtrent Wilfried Martens*, Tielt, Lannoo, 1991a.
- De Ridder H., « De Vier Van Poupehan », *Knack*, 1991b, 20 mars.
- Debunne G., *Ik heb mijn zeg gehad: memoires*, Leuven, Kritak, 1988.
- Delwit P., « Le parti social-chrétien : jalons d'un futur incertain », in Delwit P. (dir.), *Le parti social-chrétien : mutations et perspectives*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2002, pp. 9-30.

- Delwit P. (dir.), *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2012.
- Deschouwer K., « And the peace goes on? Consociational democracy and Belgian politics in the twenty-first century », *West European Politics*, vol. 29, n° 5, 2006, pp. 895-911.
- Drumaux A., *Privatisation = moins d'État ?*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1988.
- Duterme T., « "Il faut sauver la Bourse belge !" : le cabinet Maystadt à la barre de la libéralisation financière (1988-1991) », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Dyson, K. H., *Conservative liberalism, ordo-liberalism, and the state: disciplining democracy and the market*, Oxford, Oxford University Press, 2021.
- Evrard Z., *Planning and neoliberalism: what can be learned from the Belgian case*, thèse de doctorat en Sciences politiques, Institut d'études politiques de Paris, à paraître.
- Gayon V., Lemoine B., Gaïti B., « Mise en ordre de l'économie », *Politix*, vol. 105, n° 1, 2014, pp. 7-35.
- Gerard E., Wynants P. (dir.), *Histoire du mouvement ouvrier chrétien en Belgique*, Leuven, Leuven University Press, KADOC-studies 16, 1994.
- Gobin C., Deroubaix J.-C., « Les temps sociaux et le discours politique. Repérages de la notion de temps dans les déclarations gouvernementales belges », *Histoire & Mesure*, vol. 4, n°s 1-2, 1989, pp. 147-171.
- Govaert, Serge. « Le dossier ARCO », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2361-2362, n°. 36-37, 2017, pp. 5-68.
- Gouvernement national, *Déclaration gouvernementale lue par le Premier ministre Wilfried Martens à la Chambre le 18 décembre 1981 et au Sénat le 18 décembre 1981*, disponible sur www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/doc_pol/gouvernements/federal/declarations/DG_Martens_V_18-12-81.pdf, consulté le 12 septembre 2022.
- Govaert S., « Du PLP-PVV au VLD – I. 1971-1991 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1501-1502, n°s 36-37, 1995, pp. 1-46.
- Hall P. A., « Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain », *Comparative politics*, vol. 25, n° 3, 1993, pp. 275-296.
- Hay C. « Crisis and the Structural Transformation of the State: Interrogating the Process of Change », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 1, n° 3, 1999, pp. 317-344.
- Hay C., « The "Crisis" of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain: An Ideational Institutional Approach », in Campbell J. L., Pedersen, O. K. (dirs), *The rise of neoliberalism and institutional analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2001, pp. 193-218.
- Houthuys J., Standaert M., *Een getuigenis van Jef Houthuys*, Gent, Het Volk, 1987.

- Kuhn T.S., *The structure of scientific revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 2012 [1962].
- Ledent P., Cassiers I., « Learning to manage external constraints: Belgian monetary policy during the Bretton Woods era (1944-1971) », *ECON discussion paper*, n° 32, 2006.
- Lijphart A., *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in The Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968.
- Lijphart A., « Consociational democracy », *World politics*, vol. 21, n° 2, 1969, pp. 207-225.
- Mabille X., « Les facteurs d'instabilité gouvernementale (décembre 1978-avril 1981) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 916, n° 11, 1981b, pp. 1-28.
- Maes I., Péters S., « "La Belgique et l'Europe dans la tourmente monétaire des années 1970 – Entretiens avec Jacques van Ypersele », *NBB Working Paper*, n° 314, 2016.
- Maissin G., « La Belgique sur le sentier du néolibéralisme (1977-1994) », *Cahiers Marxistes*, n° 205, 1997, pp. 11-33.
- Martens W., *De memoires: luctor et emergo*, Tielt, Lannoo, 2006.
- Marx K., « The Belgian Massacres. To the Workmen of Europe and the United States », in Marx K., Engels F. (dirs), *Marx & Engels Collected Works – Vol. 21 (1867-1870)*, London, Lawrence & Wishart, 2010, pp. 47-52.
- Moden J., « L'indexation des salaires (II). Le débat sur l'indexation », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 998, n° 13, 1983, pp. 1-43.
- Mommen A., *The Belgian economy in the twentieth century*, London, Routledge, 1994.
- Piron D., « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Piron D., Evrard Z., « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Tilly P., *André Renard. Pour la révolution constructive*, Bruxelles, Le Cri, 2005.
- Tindemans L., *De memoires: gedreven door een overtuiging*, Tielt, Lannoo, 2002.
- Valenduc C., « Distribution et redistribution des revenus dans les années 80 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1320, n° 15, 1991, pp. 1-41.
- Van Cauwelaert R., *De laatste gouverneur: Alfons Verplaetse en de politiek*, Leuven, Davidsfonds/Clauwaert, 2021.
- Van Rompuy E., *Rebel met een missie: 40 jaar strijdbaar politicus*, Tielt, Lannoo, 2021.

- Wynants P., « Le “centre” : histoire et sens d’un positionnement pour le psc », in Delwit P. (dir.), *Le parti social-chrétien : mutations et perspectives*, Bruxelles, Éditions de l’ULB, 2002, pp. 47-64.
- Yernault D., « Constitution, privatisations et pouvoirs spéciaux : un débat oublié », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1729-1730, n° 24, 2001, pp. 5-57.

ANNEXE – LISTE DES ENTRETIENS CITÉS

Référence	Entretien	Date
Entretien n° 1	Robert Maldague	Juin 2020

« IL FAUT SAUVER LA BOURSE BELGE ! » : LE CABINET MAYSTADT À LA BARRE DE LA LIBÉRALISATION FINANCIÈRE (1988- 1991)

Tom Duterme

(Université catholique de Louvain)

INTRODUCTION

« The country's antiquated financial markets have long needed reform. It has taken Maystadt, a politician from the moderate left, to force the issue » (Lewis 1990 : 263)

Les propos qui précèdent sont issus du magazine *Euromoney*. Dans son édition de septembre 1990, ce mensuel fondé par et pour les acteurs du marché des euromonnaies décerne le prix de « ministre des Finances de l'année » à Philippe Maystadt (PSC), dont il vante le « zèle réformiste ». Les financiers londoniens récompensent ainsi le large paquet de mesures macroéconomiques adopté par le social-chrétien carolo¹ depuis son entrée en fonction, en mai 1988. Celui-ci embrasse quatre domaines clés de l'économie politique belge : la fiscalité (baisse de l'imposition des plus riches et des revenus obligataires), les finances publiques (« gestion active » et mise en marché de la dette publique), la politique monétaire (financiarisation des interventions de la Banque nationale de Belgique et levée des derniers « freins » aux mouvements de capitaux) et, enfin, la Bourse

.....
1 C'est-à-dire originaire de Charleroi (région historiquement industrielle, bastion du Parti socialiste).

(libéralisation de l'intermédiation). C'est sur ce dernier axe que se concentre ce chapitre. Moins documenté que les trois autres², il est pourtant clé dans la trajectoire néolibérale du pays : afin de préserver la « compétitivité » de la place financière belge, il élargit le principe de libre concurrence dans le champ de l'investissement. Désormais, le sort de piliers économiques de la Belgique, comme le montant des pensions complémentaires (en plein essor à partir de 1986) ou le coût de la dette publique, dépend d'une communauté « anonyme » d'acteurs financiers, plutôt que d'une corporation d'agents de change.

Notre ambition est de mettre au jour les éléments qui ont permis la refonte de la Bourse belge. Pour ce faire, nous présentons d'abord les principes constitutifs de cette réforme et les facteurs généralement avancés par la littérature pour expliquer son émergence (1). À partir de six entretiens avec les principaux artisans encore en vie de la réforme boursière et une analyse qualitative d'archives inexploitées (coupures de presse, rapports d'experts, débats parlementaires, comptes-rendus de réunions, correspondance privée, *etc.*)³, nous retraçons ensuite sa consolidation progressive à travers trois étapes cruciales : la rédaction d'un rapport d'expertise, la négociation en commission et les débats au Parlement (2). Sur cette base, nous dégageons en conclusion trois facteurs ayant favorisé la libéralisation financière dans le cas belge : l'expertise économique, la configuration institutionnelle (la composition balisée et élitaires des commissions de préparation de la réforme et la docilité du Parlement), ainsi qu'un certain degré de contingence (3). En synthèse, ce chapitre invite à explorer les conditions de possibilité locales

.....

2 Pour une analyse des mesures fiscales des années 1980, voir Farber (1983) et Massin (1997). La mise en marché de la dette publique a récemment été étudiée par Lemoine et Piron (2023). Quant au volet monétaire, un Gouverneur de la Banque nationale de Belgique (BNB) en a proposé une synthèse « à chaud » (Quaden 1990), tandis que Cassiers, de Briey, Degavre, e.a. (1998) en ont retracé la genèse.

3 Hormis les annales parlementaires, les rapports de la BNB et de la Commission bancaire et certains journaux, ces archives proviennent de la collection de Bernard Snoy (chef de cabinet de Philippe Maystadt de 1988 à 1991) et du fonds Aloïs Van de Voorde (chef de cabinet de Marc Eyskens de 1985 à 1988) consultable aux Archives générales du Royaume depuis 2020. Souvent confidentielles au moment de leur production, elles offrent un aperçu unique sur les motivations et stratégies des acteurs aux manœuvres.

d'évolutions structurelles – telles que la libéralisation boursière. Comme nous le verrons, il prend ainsi le contrepied de certaines analyses systémiques qui font reposer le tournant néolibéral sur certaines forces macrosociales (intérêts de classe, concurrence entre centres financiers, nouvelle rationalité, révolution technologique, *etc.*) dont les conditions d'émergence sont peu problématisées et les « manifestations » locales peu explorées. Dans l'esprit constructiviste de l'approche cognitive du néolibéralisme⁴, notre examen du cas belge entend *a contrario* rendre justice à d'autres facteurs, apparemment plus modestes, comme l'importation dans le débat public de concepts et chiffres qui sont parvenus à interpeler. Au terme de ce chapitre, il apparaît que cette approche ne dénie pas le pouvoir explicatif du global, mais préfère le saisir par ses incarnations circonstanciées, c'est-à-dire par ses « traductions » (plutôt que par ses manifestations).

1. LA LIBÉRALISATION BOURSIÈRE EN BELGIQUE : UNE LOI « MAMMOUTH »

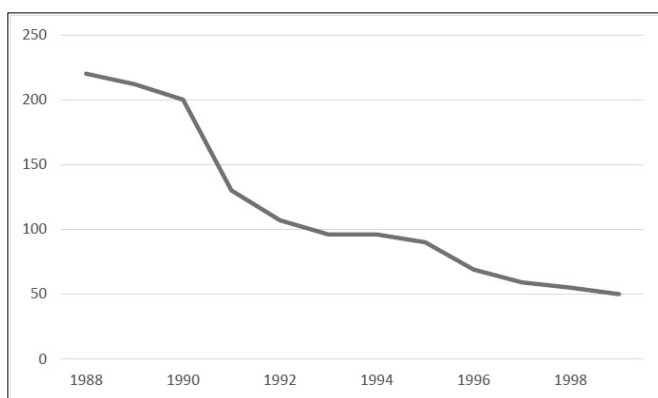
La réforme boursière est adoptée le 4 décembre 1990, lors du vote d'une loi dite « mammouth », en référence au nombre d'articles (249) et de livres (7) qu'elle contient. Cette loi abolit le monopole de la corporation des agents de change et instaure la concurrence internationale dans le domaine de l'intermédiation boursière. Jusque-là, lorsqu'un-e épargnant-e désirait acheter ou vendre un titre financier, iel devait passer par un-e agent de change agréé-e par la Commission de la Bourse⁵. Pareillement, les banques étaient tenues de transmettre leurs ordres d'achat et de vente à un-e agent-e de change et de lui verser une commission dont une large part, fixée par la loi et les statuts de la corporation, était non négociable. Depuis l'adoption de la loi mammouth, toute société anonyme – belge ou étrangère – peut solliciter le statut de « société de Bourse » afin d'offrir des services

4 Voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron et Zoé Evrard, « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse » (introduction).

5 La nature et l'étendue de ce monopole ont varié entre 1867 (naissance de la Commission bancaire) et 1990 (Vanthemsche 1992a, 1992b).

d'intermédiation boursière. Cette ouverture à la concurrence pousse les sociétés d'agents de change à fusionner pour atteindre le seuil de rentabilité ou à accepter de dépendre du soutien des banques, au risque de disparaître – ce qui engendre une forte diminution de leur nombre (cf. Figure 1). Couplée aux mesures d'incitation à l'épargne boursière, cette transformation institutionnelle remodèle les logiques d'allocation du capital belge : l'investissement, auparavant rythmé par une relation de proximité entre l'épargnant-e et l'expert-e, et principalement orienté vers des entreprises belges, est depuis lors dicté par des stratégies de diversification impersonnelles, moins focalisées sur les valeurs belges.

FIGURE 1 – ÉVOLUTION DU NOMBRE DE SOCIÉTÉS D'AGENTS DE CHANGE À BRUXELLES (RAPPORTS ANNUELS DE LA COMMISSION BANCAIRE)



Les facteurs généralement avancés pour expliquer l'émergence de ce cadre institutionnel sont la révolution technologique (en particulier, l'apparition de l'ordinateur) et la libération des mouvements de capitaux, dans le sillage de la chute du système de Bretton Woods : ces deux « forces » auraient mis en concurrence les Bourses, forcées de converger vers le modèle le plus rentable et efficace (Slimane 2015). En économie, cette lecture est le plus souvent implicite et permet de mobiliser les modèles théoriques qui structurent le champ : « *exchanges operating in a competitive environment can be analyzed as firms* » (Domowitz, Steil 1999 : 34). Plus étonnamment, plusieurs études historiques

ont également repris ce postulat comme une « toile de fond » peu questionnée. Ainsi, dans le cas de la réforme de la Bourse de Paris, tant Lagneau-Ymonet et Riva (2010) que Cerny (1989) traitent la concurrence étrangère comme simple décor pour étudier respectivement le conflit entre banquiers et agents de change et l'originalité d'une dérégulation socialiste⁶. Il en va de même dans le travail transversal de Posner (2005), qui appréhende les « *new stock markets, created in the context of lively competition among Europe's stock exchanges* » (*ibid.* : 12).

Or, cet enjeu mérite selon nous d'être problématisé, d'autres travaux historiques ayant démontré la pluralité des formes de concurrence entre Bourses (White 2013) et leur rapport ambivalent avec l'homogénéisation institutionnelle (Schenk 2020). Plus encore, les études empiriques, notamment économétriques, tendent à relativiser l'intensité de la compétition et le danger de la fuite de capitaux qui en découle : lorsqu'une même entreprise est cotée sur deux Bourses, le volume de transactions tend par exemple à augmenter sur les deux Bourses (Anderson, Tychon 1993 ; Steil 1996 ; Jacquillat, Gresse, Gillet 1998 ; Degryse 1999)⁷. Il apparaît donc que l'explication classique de la libéralisation financière doit être nuancée et complétée. Telle est notamment l'ambition des travaux qui ont retracé l'influence d'idées issues de la science économique, et en particulier de l'École de Chicago, sur les réformes néolibérales (voir, entre autres, Chwioroth 2010 ; Blyth 2002 ; Ban 2016). Dans le sillage de cette approche « cognitive », ce chapitre entend faire voir le rôle joué par certaines idées dans la libéralisation de la Bourse belge. En particulier, l'argument de la compétitivité, appuyé par le concept de « cout de transaction », occupe une place centrale dans les différentes étapes de la réforme relatées dans la section suivante.

.....

6 Pour un traitement similaire de la réforme londonienne, voir Bellringer et Michie (2014).

7 Nous avons tenté ailleurs d'avancer des éléments pour rationaliser cette conclusion dans le cas belge (Dutermie 2022).

2. LES ANTÉCÉDENTS ET LES CONDITIONS DE POSSIBILITÉ LOCALES DE LA RÉFORME BOURSIÈRE BELGE

Avant l'arrivée de Philippe Maystadt au ministère des Finances en mai 1988, certaines mesures sont déjà prises pour « redynamiser » le monde boursier belge (De Clercq, Van Hulle 1992). Outre l'instauration du précompte mobilier libératoire⁸ et du régime d'épargne-pension⁹, la loi Cooreman-De Clercq offre, entre 1982 et 1985, des incitants fiscaux importants à l'achat et à l'émission d'actions belges. Le cadre réglementaire de la Bourse demeure toutefois celui de 1935 : les agents de change jouissent du monopole de l'intermédiation pour la majorité des transactions et leur organe représentatif, la Commission de la Bourse, fixe la plupart des règles du jeu (montant des courtages, conditions d'accès à la cotation et à la profession, *etc.*).

Le prédécesseur de Philippe Maystadt, le social-chrétien flamand Mark Eyskens (ministre des Finances d'octobre 1985 à mai 1988), instaure certes une commission afin de trouver un accord entre les banquiers, qui désirent un accès plus direct à la Bourse, et les agents de change, soucieux de conserver leur position – sans succès toutefois. Cet échec tient à plusieurs facteurs, dont l'absence d'exemples étrangers établis et de directive européenne univoque. Plusieurs informateurs insistent par ailleurs sur la différence de style entre Mark Eyskens, qui a délégué la supervision de la commission, et Philippe Maystadt qui s'y implique personnellement. Le changement de représentation des agents de change doit aussi être épinglé (*cf.* 2.2). Les rapports de réunion révèlent enfin le rôle de Guy Gelders (représentant de la Commission bancaire) : sa note sur « l'autonomie de la fonction boursière » (1988) a guidé les discussions dans un sens favorable aux agents de change.

8 Le caractère libératoire de cet impôt sur les revenus mobiliers (dividendes, intérêts, *etc.*) implique qu'un revenu ayant subi le précompte n'est plus soumis à l'impôt des personnes physiques.

9 À partir de 1986, les Belges ont pu déduire de leur base imposable leur placement dans un fonds d'épargne-pension jusqu'à 20 000 francs par an (dont au moins 30 % du portefeuille sont constitués d'actions belges).

C'est donc au cours du mandat de Maystadt que prend forme le nouveau cadre institutionnel de la Bourse. Les mesures saluées par *Euromoney*, semblables à celles du Big Bang londonien de 1986, correspondent à l'orientation néolibérale du Parti social-chrétien (PSC) au début des années 1980 (Maissin 1997). Il peut néanmoins paraître étonnant qu'elles soient instaurées par Philippe Maystadt : situé à l'aile gauche du PSC, ce dernier n'est, *a priori*, pas l'homme rêvé par les financiers transnationaux, qui manifestent d'ailleurs leur inquiétude lors de son entrée en fonction. Léo Goldschmidt, alors président de l'Association belge des Banques, se souvient de la mise en garde suivante : « On m'avait dit : "Attention, il est prisonnier de son fief électif à Charleroi et il est très proche des milieux syndicaux" »¹⁰. Quatre ans auparavant, Philippe Maystadt, alors ministre du Budget, de la Politique scientifique et du Plan, se demandait ainsi dans un entretien accordé à *La Libre Belgique* comment « les citoyens pourraient accepter qu'une grosse partie du résultat de l'effort d'austérité serve à payer des intérêts supplémentaires aux banques », plus encore « quand on constate que leurs bénéfices augmentent sans pour autant que leur impôt augmente corrélativement » (cité in M., VdW 1984 : 3). Cette prise de position n'a pas manqué de susciter des réactions indignées dans les milieux financiers (De Clercq, Vanderlinden 1992).

Pour saisir comment Maystadt, le Carolo de l'aile gauche du PSC, en vient à être loué par les rédacteurs d'*Euromoney* et leurs pairs, la dynamique des institutions politiques belges importe. Avant tout, Maystadt est membre d'un Parti et d'un Gouvernement (composé des partis sociaux-démocrates et socialistes du Nord et du Sud du pays) qui ont résolument opté pour la « modernisation » financière. Son Premier ministre, Wilfried Martens, a notamment annoncé devant le Parlement que « de nouvelles mesures [étaient] indispensables pour protéger efficacement le petit épargnant et rendre transparent le marché des actions »¹¹. Si la forme de ces nouvelles mesures n'est pas encore définie à ce stade, Philippe Maystadt a pour mission de réussir là où Marc Eyskens a échoué, en menant à son terme une réforme boursière. Son attitude proactive, diplomatique et stratégique – soulignée par nos informateurs – l'amène à agir vite et à « bien » s'entourer.

10 Entretien n° 1, Léo Goldschmidt, 2 février 2021.

11 Déclaration gouvernementale du 10 mai 1988.

Étant donné sa réputation dans les milieux financiers, il opte pour un chef de cabinet capable de « rassurer certaines personnes... qu'il n'allait pas... mener une politique perçue comme agressive, hostile aux milieux bancaires et financiers »¹².

Le baron Bernard Snoy allait remplir cette fonction. Son profil a de quoi rassurer les marchés : tout comme son père, l'ancien ministre des Finances Jean-Charles Snoy, Bernard Snoy étudie le droit, la philosophie et l'économie à l'Université catholique de Louvain, avant de réaliser un doctorat en sciences économiques à l'Université de Harvard. En 1974, il intègre la Banque mondiale. Il quitte cette institution douze ans plus tard, en 1986, pour rejoindre la Commission européenne, où il assiste Jean-Yves Haberer dans la rédaction d'un rapport sur le découplage entre la finance et l'économie. S'il critique des dérives financières mises en exergue par le krach de 1987, ce rapport avance toutefois la privatisation d'entreprises publiques (pour « mieux équilibrer » le marché des actions), la réduction des déficits budgétaires et l'abandon de l'idée d'une taxation spéciale sur les opérations financières (décrite comme n'ayant « aucun réalisme ») comme autant de moyens de recoupler finance et économie.

Au-delà de ces propositions, Bernard Snoy et Jean-Yves Haberer partagent surtout un enthousiasme réformiste : la « modernisation » d'institutions économiques perçues comme archaïques, notamment vis-à-vis de leurs équivalents américains qu'ils avaient tous deux intégrés et admirés, est au cœur du projet porté par ces hauts fonctionnaires¹³. *A posteriori*, c'est d'ailleurs cet attrait que Bernard Snoy avance pour justifier sa candidature au cabinet Maystadt :

Moi, j'ai tout de suite vu : Maystadt, ça, c'est quelqu'un ! [...] Et là, on ne va pas seulement réformer la Bourse, on va vraiment faire le ménage ! Parce que ce que je voyais bien... Un peu tout était à refaire, en Belgique : vous aviez énormément d'intérêts établis [...] qui provoquaient des « rentes de situation », qui sont mauvaises en

12 Entretien n° 2, Bernard Snoy, 25 janvier 2021.

13 Par exemple, Haberer déclare à propos du financement des dépenses publiques en France : « Mon séjour aux États-Unis m'avait montré nos archaïsmes venus de la Guerre et de l'Après-guerre, et qui auraient dû disparaître depuis longtemps » (cité in Lemoine 2016 : 111) ; tandis que Bernard Snoy estime que face à « la révolution technologique qui permettait l'informatisation des transactions, le *modus operandi* des agents de change est apparu très démodé » (extrait d'entretien).

économie. Beaucoup de gens qui s'enrichissent sans le mériter [...]. Et puis surtout, moi-même quand j'avais travaillé à la Banque mondiale, j'avais travaillé pour le département financier, *the Treasury*, et donc là, j'ai vu à quel point il était nécessaire de moderniser¹⁴.

2.1. Charles Goldfinger, un « gourou » à la manœuvre

Le projet de réforme de la Bourse de Bruxelles porté par le cabinet Maystadt est inspiré par un second intellectuel français : Charles Goldfinger. Détenteur d'un diplôme d'architecture à Paris et d'un doctorat de l'Université de Berkeley, Charles Goldfinger bâtit sa formation économique lors de son passage à la Banque mondiale (1975-1980). Il travaille ensuite pour la société de communication interbancaire SWIFT (ce qui l'amène à vivre en Belgique), avant de lancer *Global Electronic Finance Management* à Bruxelles en mai 1987. Cette société conseille les institutions financières sur l'enjeu des technologies de l'information¹⁵. Son premier ouvrage, publié un an plus tôt et intitulé *La Géofinance. Pour comprendre la mutation financière*, lui offre une certaine visibilité sur la scène médiatique belge. Dans son livre comme dans ses chroniques, Charles Goldfinger invente des concepts – « géofinance », « monnaie informationnelle », *etc.* – pour qualifier une réalité qu'il juge à la fois inédite, inquiétante et fascinante. Si ces innovations terminologiques ne lui ont pas survécu et peuvent aujourd'hui paraître saugrenues, elles n'ont pas manqué d'impressionner certains de ses contemporains, parmi lesquels Bernard Snoy, qui le décrit comme un homme « assez génial »¹⁶.

Tous deux passés par la Banque mondiale, Bernard Snoy et Charles Goldfinger reprennent contact à l'occasion d'une réunion de la commission « centre financier » du Centre d'études politiques, économiques et sociales, alors chargée de mettre à jour la doctrine du PSC en vue des élections législatives de décembre

.....
14 Entretien n° 2, Bernard Snoy, 25 janvier 2021.

15 Cette société est déclarée en « faillite avec inexcusabilité » en 2005, à la suite d'un procès perdu contre la Commission européenne, à laquelle Goldfinger aurait exigé des montants injustifiés. Trois ans plus tard, la faillite est clôturée pour insuffisance d'actifs ; Charles Goldfinger décède la même année, à l'âge de 62 ans.

16 Entretien n° 3, Bernard Snoy, 12 février 2021.

1987. Snoy y invite Goldfinger à dresser les atouts et handicaps de Bruxelles en tant que centre financier. Le consultant français pointe du doigt une fiscalité jugée trop lourde et l'absence d'innovations financières¹⁷. Ses prescriptions sont claires : au sein du nouveau système financier, propulsé par trois forces présentées comme inarrêtables (la technologie, la globalisation et la dérèglementation) et désormais mu par ses propres lois, « le rôle le plus efficace que les autorités d'un pays d'accueil puissent jouer dans la promotion et le développement d'un centre financier international est celui de catalyseur bienveillant, mais relativement passif, se contentant de créer des conditions administratives, fiscales et réglementaires favorables, sans trop chercher à influencer le comportement des opérateurs » (Goldfinger 1986 : 233).

Rapidement après l'entrée en fonction de Philippe Maystadt aux Finances, Bernard Snoy invite Charles Goldfinger pour envisager une éventuelle collaboration¹⁸, puis propose à son ministre de « s'appuyer sur les conseils totalement indépendants d'un consultant de haut niveau [...] pour éclairer les choix [qu'il aura] à faire »¹⁹. Ce dernier accepte de recourir aux services de *Global Electronic Finance Management*. Moins d'un mois plus tard, une première version du « rapport Goldfinger » (1988) lui parvient. Ce rapport érige « la modernisation » de la Bourse de Bruxelles en « nécessité impérieuse », en raison du « retard considérable » accumulé « par rapport à d'autres places européennes »²⁰. La version finale du rapport Goldfinger tâche d'objectiver ce constat à partir d'une comparaison des « couts de transaction » des places financières : pour tout type de produit, la Bourse belge apparaît nettement plus chère que ses concurrentes étrangères (cf. Figure 2). Sous cet angle, les prescriptions destinées à « prévenir l'émigration du fonds de commerce vers d'autres places financières » (rapport Goldfinger, slide 168) deviennent vitales aux intérêts nationaux : concentration et solidification des intermédiaires par l'abolition du monopole des agents de change, baisse

.....
17 Procès-verbal de la réunion de la commission « centre financier » du 14 octobre 1987.

18 Dès le lendemain, ce dernier lui adresse une lettre se terminant par les mots suivants : « En espérant pouvoir contribuer à une réforme à la fois nécessaire et passionnante [...] » (lettre du 1er juin 1988).

19 Note pour Monsieur le ministre du 20 juin 1988.

20 Note du 29 juillet 1988 : 1.

des couts de transaction par la libéralisation des courtages, informatisation et diversification des marchés par l'intégration des innovations financières.

FIGURE 2 – SLIDE 16o DU RAPPORT GOLDFINGER

Global Electronic Finance Management S.A.						
160						
BRUXELLES - LONDRES COUTS DE TRANSACTIONS						
COMPARAISON DES COUTS D'INTERMEDIATION BOURSIERE EN %, POUR UNE TRANSACTION DE £ 70 000 (SOURCE: BENOIT MELOT, MEMOIRE, NAMUR 1988)						
	ACTIONS		OBLIGATIONS		FONDS D'ETAT	
	I.S.E.	BRUX.	I.S.E.	BRUX.	I.S.E.	BRUX.
BROKER/ AGENT DE CHANGE	0,30%	0,80	0,38	0,80	0	0,4
TVA (ISE) 15% COMM	0,05	/	0,06	/	0	/
MARKET MAKER	0,35	/	0,13	/	0,02	/
DROIT DE TIMBRE	(0,5)	0,15	/	0,14	/	0,07
DROIT COMPLEMENTAIRE	/	0,07	/	0,07	/	0,03
TOTAL	0,7	1,2	0,57	1,01	0,02	0,5
POUR UN INVESTISSEUR INSTITUTIONNEL:						
LE TOTAL EST DE	0,35	1,02	0,13	1,01	0,02	0,5*
* AVEC 0,07% EN PLUS POUR LES OBLIGATIONS PARA-ETATQUES						
MINISTRE DES FINANCES						
Bruxelles, le 31 août 1988						

En dépit de ses options méthodologiques discutables²¹, l'inventaire des couts de transaction est repris tel quel par des acteurs désirant mobiliser l'argument de « l'impératif de compétitivité » pour soutenir une réforme rapide et radicale de la Bourse, comme Maystadt et Snoy. Pour cause : les prescriptions de ce rapport sont conformes au projet de « modernisation » qu'ils soutiennent. Du reste, ni l'un ni l'autre ne cherche à en contester les aspects présentés comme plus « techniques », mais néanmoins hautement politiques, comme le degré de désintermédiation ou d'informatisation. Bernard Snoy reconnaît ainsi avoir accordé une pleine confiance à Charles Goldfinger sur les enjeux « technologiques » : « Moi, je ne suis pas du tout ingénieur, je suis presque technophobe, dans le sens où je ne

21 Les documents mobilisés sont un mémoire de master et une édition d'*Euromoney*, deux sources mobilisant des méthodologies très différentes des articles scientifiques ultérieurs. Par ailleurs, le coût total de la colonne « actions » est équivalent à 1,02, plutôt que 1,2 (cf. Figure 2). Outre cette faute de frappe, certaines omissions grossissent le « retard » de la Bourse de Bruxelles (pour une critique détaillée, voir Dutermie 2022).

comprends pas grand-chose à l'informatique ; lui [Goldfinger], il connaissait à fond ces systèmes informatiques qui ont rendu possible la révolution financière »²².

2.2. *Philippe Maystadt dirige « les gros » en commission*

Peu après la réception du rapport Goldfinger, la « commission Maystadt » est mise sur pied le 5 septembre 1988 afin de reprendre la mission du groupe lancé par Marc Eyskens : arbitrer le conflit entre banquiers et agents de change. Son rapport final, rendu le 5 décembre 1988, ne modifie qu'à la marge les prescriptions de Goldfinger. Deux facteurs sont à l'origine de ce « succès » : le cadrage des négociations et les intérêts de ses participants. Premièrement, le cabinet Maystadt appréhende la réforme boursière comme une pièce centrale du paquet macroéconomique et en fait une priorité politique. À la différence de son prédécesseur, Philippe Maystadt préside donc lui-même la commission, dont il balise le débat à l'aide du rapport Goldfinger. Dans son discours introductif, il reprend ainsi à son compte les atouts et handicaps de Bruxelles identifiés et quantifiés par Charles Goldfinger, ainsi que ses principales propositions – censées transcender les habituels clivages et favoriser la « place financière de Bruxelles » :

Force est de reconnaître, ainsi que le montrent les tableaux des pages 159 et 160 du rapport de M. Goldfinger [cf. Figure 2] que la Bourse de Bruxelles n'est pas compétitive [...]. Nous ne sommes pas ici pour discuter d'un nouveau partage entre agents de change et établissements financiers d'une valeur ajoutée fixe. Nous voulons le développement des marchés financiers dans un sens favorable à l'ensemble de l'économie belge [...]. [Pour rencontrer] l'exigence de compétitivité, conçue comme émulation vers l'excellence dans toutes les activités faisant l'objet du commerce international [...], [il s'agit de revoir la] structure réglementaire excessivement rigide, remontant à 1935, mal adaptée aux réalités du nouveau paysage financier²³.

En outre, les agents de change ne redoutent pas tous-tes cette perspective : alors que les petites entreprises familiales ne résisteraient pas à une ouverture à la concurrence, les plus

22 Entretien n° 3, Bernard Snoy, 12 février 2021.

23 Allocution du ministre du 5 septembre 1988 : 6-23.

grosses structures ont un intérêt à une libéralisation de la profession, qui concentrerait les transactions dans les mains de quelques intermédiaires (*cf.* Figure 1, *supra*). Or, et c'est là le deuxième facteur de « succès » de la commission Maystadt, les cinq membres de la « Commission de la Bourse de Bruxelles » qui siègent aux côtés des représentants des banquiers font partie de ce second groupe d'agents de change. Il en résulte que les deux membres les plus actifs dans les discussions, Léo Goldschmidt (président de l'Association belge des Banques) et Jean Peterbroeck (président de la Commission de la Bourse), partagent une conception du « paysage financier moderne » et ne se disputent que sur certaines mesures transitoires. Selon Bernard Snoy, cette situation facilite le travail des réformateurs : « Cela a été une très grande chance que les agents de change élisent à leur tête Jean Peterbroeck... Peterbroeck, c'était quasiment une banque, c'était le plus gros des agents de change [...]. Mais évidemment, derrière lui, il y avait beaucoup de petits agents de change, qui se cramponnaient à leur position et leurs privilèges »²⁴. Ces derniers fondent, en octobre 1988, le « Syndicat de défense de la profession d'agent de change » afin de faire valoir le point de vue des petits. Ce chant du cygne sera écouté, mais pas entendu par le cabinet du ministre des Finances : « Ils disaient : "La Commission [de la Bourse], c'est les gros, et les gros sont prêts à faire des sacrifices, et à nous sacrifier" »²⁵.

Une « commission Maystadt II » est ensuite établie afin de « définir une stratégie commune des autorités et du secteur financier pour assurer l'avenir de la place financière belge »²⁶. Elle intègre à la réforme boursière une baisse du précompte mobilier sur obligations et un statut fiscal avantageux pour les organismes de placement collectif. *In fine*, la ligne directrice imposée par Maystadt, et rendue à la fois vitale et opérationnelle par l'argument chiffré de la compétitivité, est acceptée par les deux groupes de travail, trop homogènes pour être conflictuels. Ce dernier point est d'ailleurs déjà relevé à l'époque : « la composition [de ces deux commissions] se caractérise par une présence exclusive de représentants du monde financier, à la différence d'autres commissions ayant fonctionné dans le passé [qui

24 Entretien n° 3, Bernard Snoy, 12 février 2021.

25 *Ibid.*

26 Présentation du groupe de travail du 16 janvier 1989 : 1.

comprenaient des représentants du monde syndical] » (Arcq 1989 : 48).

2.3. *Un projet de loi « nécessaire, urgent, constructif »*

Le projet de loi résultant des travaux des deux commissions est ensuite débattu au Parlement. L'argument de la compétitivité y intervient à nouveau à de nombreuses reprises pour contenir les éventuelles forces d'opposition : « le danger de délocalisation des activités financières vers d'autres centres financiers plus attractifs imposait cette modernisation de la Bourse et des marchés financiers belges »²⁷. Un deuxième facteur, relatif à la conjoncture politique, favorise l'adoption du projet. Les socialistes, dans la majorité, soutiennent le paquet macroéconomique dont ils ont pu négocier d'autres pièces – à l'instar de l'affectation vers des politiques sociales des économies réalisées sur les couts d'emprunt. En ce qui concerne plus spécifiquement la réforme boursière, ils avancent par ailleurs la « défense du petit épargnant », protégé par la plus grande transparence découlant de l'abolition de la corporation et l'informatisation. Quant aux libéraux, bien que dans l'opposition, ils sont favorables à la libéralisation financière, par principe et par intérêt – de leur base électorale, voire de leurs élus : le sénateur et comte Pol Boël, représentant du patronat et lui-même industriel, estime ainsi que « ce projet de loi est nécessaire, urgent, constructif et valable »²⁸. Les débats au Parlement sont donc sereins, les représentants de tous bords ne tarissant pas d'éloges envers une démarche jugée à la fois « urgente » et « raisonnable ».

Seuls quelques députés critiquent le projet de loi. Outre l'écologiste Wilfried De Vlieghere, qui met en garde vis-à-vis des « excès spéculatifs » et le socialiste Marc Moens, qui exprime son « scepticisme », le jeune libéral flamand Guy Verhofstadt condamne, au contraire, à plusieurs reprises « l'excès de régulation ». Les libéraux Serge Kubla et Éric van Weddingen déposent quant à eux de nombreux amendements – tous rejetés – visant à obtenir de meilleures conditions de sortie pour les agents de change, nombreux dans leur électorat. Au vote final, le projet est

.....

27 Propos du socialiste Léon Defosset, lors de la plénière du 29 novembre 1990 : 879.

28 Plénière sénatoriale du 7 novembre 1990 : 189.

donc adopté à une large majorité : seuls neuf députés s'y opposent, contre cent huit en faveur.

Enfin, l'argument de la compétitivité est également mobilisé pour convaincre les syndicats et l'opinion publique *via* la presse. Il bénéficie alors du relais du Gouverneur de la Banque nationale de Belgique, Fons Verplaetse²⁹ :

Il y a des éléments dans ce *package* qui paraissent... pour des bons syndicalistes chrétiens, comme allant trop dans le sens des capitalistes disons [...] et c'est lui [Verplaetse] qui a réussi à [leur] faire avaler [...]. Il avait une position très importante et il pouvait faire des déclarations devant la presse. Et si lui couvrait, et disait que c'était bon pour la place financière belge, c'était bon pour la Belgique, « bon pour la Belgique ! », bon pour les ouvriers comme bon pour les patrons... Il avait un poids³⁰.

L'argument profite également d'une large diffusion médiatique, comme l'illustre l'extrait suivant, issu du journal populaire *La Nouvelle Gazette* : « il est bien question de survie. Selon le ministre Maystadt, dont l'opinion a été confirmée par toutes les études menées sur la question, cette modernisation de la Bourse doit ramener les marchés traités actuellement [...] à l'étranger » (L. F. 1988). L'inventaire des couts de transactions bricolé à la hâte par Goldfinger finit ainsi, au fil des réappropriations, par se stabiliser et incarner le consensus scientifique. Au sein du cabinet, ce pouvoir de « refroidir » les controverses par l'aplomb de l'expertise et le danger de la concurrence étrangère n'est pas ignoré – il est même revendiqué :

Comme toujours, si vous êtes un politicien et que vous voulez faire passer quelque chose, plusieurs règles : vous faites dire par un consultant ce que vous voulez dire vous-même, par un expert, un expert ! [...] et deux, vous montrez ce que d'autres ont fait, et vous montrez que ce que vous proposez n'est pas déraisonnable, parce que ça a été fait ailleurs. Donc, ça, c'est deux techniques... Ensuite, vous insistez sur l'enjeu de bien commun. Comme ça, vous sortez du panier à crabes, je dirais, de deux professions : vous dites : « Mais ce n'est pas seulement une affaire des agents de change, une

.....

29 Il endosse ainsi un rôle similaire à celui du président du syndicat chrétien, Jef Houthuys, dans le cadre des réunions de Poupehan. Voir dans cet ouvrage la contribution de Zoé Evrard, « La "crise" du "modèle belge" (1979-1981) : révolution silencieuse au pays du syndicaliste, du capitaliste et du banquier » (chapitre 1^{er}).

30 Entretien n° 3, Bernard Snoy, 12 février 2021.

affaire des banquiers. C'est une affaire de l'économie belge, c'est une affaire de la... prospérité de nos citoyens »³¹.

En dépit de la tonalité de ce passage, l'argument de la compétitivité n'est pas un pur instrument employé avec lucidité et cynisme par les hommes à la manœuvre. Il permet également à ces derniers de se convaincre : « on se disait : "si les Français réforment la place de Paris alors qu'ils sont un Gouvernement supposé à gauche, alors qu'est-ce que nous nous faisons ?" »³².

CONCLUSION

.....

Au terme de cette analyse de la réforme de la Bourse belge, il apparaît que trois types de facteurs ont permis d'imposer la libéralisation financière comme une nécessité pour la sauvegarde de la compétitivité belge. Premièrement, l'expertise économique : les théories de l'École de Chicago, apprises par Bernard Snoy à Harvard et par Charles Goldfinger à Berkeley, ont pu jouir d'une grande autorité, assise par la quantification des différentiels de coûts de transaction³³. Deuxièmement, la configuration institutionnelle : des commissions balisées et élitaires, ainsi que des Chambres peu enclines à problématiser l'argument de la compétitivité ont limité le champ du discutable et plus encore celui du discuté. Troisièmement, les adjuvants impondérables : la concomitance entre la remise du rapport de Jean-Yves Haberer et la nomination de Philippe Maystadt, tout comme l'élection de Jean Peterbroeck à la tête des agents de change, n'étaient pas directement sous le contrôle des réformateurs, mais ont facilité leur entreprise. Cette approche, attentive à la pluralité des facteurs d'émergence d'un cadre institutionnel nouveau, impacte

.....

31 *Ibid.*

32 Entretien n° 2, Bernard Snoy, 25 janvier 2021.

33 Pour d'autres exemples du rôle de l'expertise économique dans la trajectoire néolibérale belge, voir dans cet ouvrage la contribution de Catherine Fallon et Isalyne Stassart, « Des contrastes saisissants : capacités administratives et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et en Wallonie » (chapitre 5), ainsi que celle d'Éric Fabri et Aurélien Hucq, « Le droit de l'environnement belge : écueil ou écrin de la rationalité néolibérale ? » (chapitre 10).

notre appréhension du néolibéralisme, tant sur le plan normatif que positif.

Sur le plan normatif, la configuration locale identifiée dans ce chapitre s'avère plus tangible que les forces macrosociales généralement invoquées pour rendre compte du tournant néolibéral, et donc aussi plus fragile : en donnant à voir les forces de contestation qu'est parvenu à étouffer ce complexe de facteurs, ce chapitre indique, en creux, celles que peuvent raviver les partisan-es d'une allocation alternative du capital. Sur le plan positif, cette analyse du néolibéralisme, en se basant sur une étude des dispositifs qui ont permis le déploiement de son versant financier en Belgique, entend faire écho aux récentes initiatives rapprochant la sociologie des marchés et l'économie politique : la minutie des enquêtes de la première peut solidifier les fondations des évaluations macroéconomiques de la seconde (Braun, 2016). Dans le cas belge, cette perspective trouverait par exemple un prolongement bienvenu dans une étude de la gestion d'actifs. Favorisée par la « loi mam-mouth » au cœur de ce chapitre, cette forme d'investissement détermine aujourd'hui l'allocation de plus de 400 milliards d'euros en Belgique et sacre les *asset managers* en principaux représentants de la « communauté financière » invoquée pour discipliner les dépenses publiques ou promouvoir des allègements fiscaux³⁴. Aussi mériterait-elle sans doute que l'on s'attarde sur ses fondations historiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson R., Tychon P., « Competition Among European Financial Markets: The Case of Cross-Listed Belgian Equities », *Revue de la Banque*, n° 7, 1993, pp. 363-376.
- Archives de la Chambre et du Sénat, *Annales parlementaires*, 1988-1991.
- Archives générales du Royaume, *Fonds Aloïs Van de Voorde*, 1985-1988.
- Arcq É. « L'Association belge des banques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1244-1245, n°s 19-20, 1989, pp. 1-72.
- Ban C., *Ruling Ideas: How Global Neoliberalism Goes Local*, New York, Oxford University Press, 2016.

.....

34 Pour une analyse de cet effet de discipline, voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron, « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées » (chapitre 3), ainsi que celle d'Ariane Gemander, « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique » (chapitre 4).

- Banque nationale de Belgique, *Rapports annuels*, 1986-1998.
- Bellringer C., Michie R., « Big Bang in the City of London: An intentional revolution or an accident? », *Financial History Review*, vol. 21, n° 2, 2014, pp. 111-137.
- Blyth M., *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Braun B., « From performativity to political economy: index investing, ETFs and asset manager capitalism », *New Political Economy*, vol. 21, n° 3, 2016, pp. 257-273.
- Cassiers I., de Briey V., Degavre F., Provost, A.-C., « Les banques belges face à l'État : une rétrospective (1935-1993) », *Revue d'économie financière*, vol. 48, n° 4, 1998, pp. 125-155.
- Cerny, P. G., « The "Little Big Bang" in Paris: Financial Market Deregulation in a Dirigiste System », *European Journal of Political Research*, vol. 17, n° 2, 1989, pp. 169-192.
- Chwieroth J., *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
- Commission bancaire, *Rapports annuels*, 1986-1998.
- De Clercq G., Vanderlinden M., « Dow Jones 3000. La hausse des années quatre-vingt, 1982-1990 », in De Clercq G. (dir.), *À La Bourse : Histoire du marché des valeurs en Belgique de 1300 à 1990*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1992, pp. 369-425.
- De Clercq G., Van Hulle C., « Le combat avec le ver de l'argent », in De Clercq G. (dir.), *À La Bourse : Histoire du marché des valeurs en Belgique de 1300 à 1990*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1992, pp. 335-368.
- Degryse H., « The Total Cost of Trading Belgian Shares: Brussels versus London », *Journal of Banking & Finance*, vol. 23, n° 9, 1999, pp. 1331-1355.
- Domowitz I., Steil B., « Automation, Trading Costs, and the Structure of the Securities Trading Industry », *Brookings-Wharton Papers on Financial Services*, n° 2, 1999, pp. 33-92.
- Duterme T., « Do modern stock exchanges emerge from competition? Evidence from the "Belgian Big Bang" », *Review of Evolutionary Political Economy*, vol. 3, n° 2, 2022, pp. 351-371.
- Evrard Z., « La "crise" du "modèle belge" (1979-1981) : révolution silencieuse au pays du syndicaliste, du capitaliste et du banquier », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Fabri E., Hucq A., « Le droit de l'environnement belge : écueil ou écrin de la rationalité néolibérale ? », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Fallon C., Stassart I., « Des contrastes saisissants : capacités administratives et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et en Wallonie », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

- Farber A., « À qui profitent les mesures d'encouragement du capital à risque ? », *Brussels Economic Review*, n° 97, 1983, pp. 3-13.
- Gemander A., « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Goldfinger C., *La Géofinance. Pour comprendre la mutation financière*, Paris, Seuil, 1986.
- Goldfinger C., *Rapport Goldfinger*, Archive personnelle de Bernard Snoy, 1988.
- Haberer J.-Y., « Le découplage de la finance et de l'économie », *Economic Papers*, n° 64, 1988, 88 p.
- Jacquillat B., Gresse C., Gillet R., « Revisiting the Competition between the International Equity Market of the London Stock Exchange and the Brussels Stock Exchange », *Revue de La Banque*, n° 62, 1998, pp. 375-383.
- Lagneau-Ymonet P., Riva A., « La privatisation paradoxale d'un étrange bien public : la bourse de Paris dans les années 1980 », *Genèses*, vol. 80, n° 3, 2010, pp. 49-69.
- Lemoine B., *L'ordre de la dette*, Paris, La Découverte, 2016.
- Lemoine B., Piron D., « Le souverain et le jeu du code financier – L'affaire Royaume de Belgique v. Merrill Lynch », *Politique européenne*, à paraître en 2023.
- Lewis J., « Finance Minister of the Year: Maystadt's Reforming Zeal », *Euromoney*, 9, 1990, pp. 263-68.
- L. F., « Maystadt modernise la Bourse », *La Nouvelle Gazette*, 1988 (26 octobre).
- M. A., VdW F., « M. Maystadt : la dette ne peut manger les économies », *La Libre*, 1984 (10 juillet).
- Maissin G., « La Belgique sur le sentier du néolibéralisme (1977-1994) », *Cahiers Marxistes*, n° 205, 1997.
- Piron D., « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Piron D., Evrard Z., « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Posner E., « Sources of Institutional Change: The Supranational Origins of Europe's New Stock Markets », *World Politics*, vol. 58, n° 1, 2005, pp. 1-40.
- Quaden G., « La politique monétaire en Belgique », *Revue d'économie financière*, vol. 12, n° 1, 1990, pp. 109-115.
- Schenk C., « Regulatory Foundations of Financialisation: May Day, Big Bang and International Banking, 1975-1990 », *Financial History Review*, vol. 27, n° 3, 2020, pp. 397-417.

- Slimane F. B., « The Structural Evolution of Stock Exchanges », *Recherches en Sciences de Gestion*, vol. 93, n° 6, 2012, pp. 47-71.
- Snoy B., « Le découplage entre la finance et l'économie et la crise financière d'octobre 1987 », *Reflets et Perspectives de la vie économique*, vol. 27, n° 4, 1988, pp. 3-22.
- Steil B. (ed.), *The European equity markets: The state of the Union and an agenda for the millennium*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1996.
- Vanthemseche G., « Du carcan à la débauche. L'évolution de la réglementation au XIX^e siècle », in De Clercq G. (dir.), *À La Bourse : Histoire du marché des valeurs en Belgique de 1300 à 1990*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1992a, pp. 215-234.
- Vanthemseche G., « Vers une protection de l'épargne. L'évolution de la réglementation boursière pendant l'entre-deux-guerres », in De Clercq G. (dir.), *À La Bourse : Histoire du marché des valeurs en Belgique de 1300 à 1990*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1992b, pp. 293-308.
- White E., « Competition among the Exchanges before the SEC: Was the NYSE a Natural Hegemon? », *Financial History Review*, vol. 20, n° 1, 2013, pp. 29-48.

ANNEXE – LISTE DES ENTRETIENS CITÉS

Référence	Entretiens	Date
Entretien n° 1	Léo Goldschmidt	2 février 2021
Entretien n° 2	Bernard Snoy	25 janvier 2021
Entretien n° 3	Bernard Snoy	12 février 2021

NÉOLIBÉRALISME, FÉDÉRALISME ET FINANCES PUBLIQUES : LES ACCENTS NÉOLIBÉRAUX DU SYSTÈME DE FINANCEMENT DES ENTITÉS FÉDÉRÉES

Damien Piron

(Université de Liège)

INTRODUCTION

Six réformes institutionnelles adoptées entre 1970 et 2011 ont transformé la Belgique unitaire en un État fédéral¹. Au fil de ces réformes, les trois Communautés (la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone) et les trois Régions (la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale) du pays ont acquis un poids politique et financier non négligeable. D'après les données d'Eurostat, les ressources gérées par les « administrations d'États fédérés » (secteur institutionnel S1312) en Belgique avoisinaient 20 % du produit intérieur brut (PIB) en 2020 (19,7 %), soit environ 40 % des moyens perçus par l'ensemble des administrations publiques. Le niveau des recettes aux mains des entités fédérées belges est à ce titre le plus élevé du continent, devant l'Espagne (18,1 % du PIB) et l'Allemagne (15,3 % du PIB) – et bien au-delà de la moyenne européenne (6,3 % du PIB).

.....

1 Ce chapitre repose sur plusieurs conclusions de ma recherche doctorale (Piron 2019) et constitue une version abrégée d'une contribution rédigée en anglais (Piron 2022). Je remercie Guillaume Grégoire et Norman Vander Putten pour leurs commentaires sur les versions antérieures de ce document.

Depuis 1989, la loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions (LSF) organise le financement des entités fédérées. En précisant les mécanismes d'allocation *verticale* (c'est-à-dire entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées) et *horizontale* (c'est-à-dire entre les différentes entités fédérées) des ressources financières au sein de la fédération belge, elle détermine le degré d'autonomie budgétaire et fiscale dont jouissent ses composantes. Cette norme se présente dès lors comme la pierre angulaire du fédéralisme financier belge et, par extension, comme une composante essentielle de la Constitution économique matérielle de la Belgique fédérale (Piron, 2022).

Cette contribution examine le contenu de la LSF à l'aide de la sociologie du néolibéralisme (Dardot, Laval 2010, Davies 2017)². Au-delà de l'exposé technique, elle entend souligner les présupposés normatifs qui sous-tendent cette loi hermétique. Elle soutient que derrière sa complexité, la LSF reflète des tendances de fond dans la conduite des politiques publiques à l'ère néolibérale, telles que la réinvention de l'action de l'État à l'aune des impératifs de responsabilisation, de concurrence et de consolidation budgétaire. La démonstration se divise en deux temps. La première partie retrace l'évolution du système de financement des entités fédérées (1). Sur cette base, la seconde partie en souligne trois accents néolibéraux : l'affirmation de la concurrence fiscale, la consécration de l'orthodoxie budgétaire et le rôle du Conseil supérieur des Finances (CSF) et de la Cour constitutionnelles en tant que garants de cette logique (2). La conclusion souligne les principaux enseignements de l'analyse.

1. LE SYSTÈME DE FINANCEMENT DES ENTITÉS FÉDÉRÉES EN BELGIQUE : APERÇU HISTORIQUE

L'histoire du financement des entités fédérées peut être divisée en trois temps, correspondant à trois registres cumulatifs de légitimation du fédéralisme financier en Belgique (Piron, Bayenet, Bourgeois 2022) : la légitimité budgétaire verticale (depuis 1970), la

.....

2 Pour des développements théoriques plus approfondis, voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron et Zoé Evrard, « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse » (introduction).

légitimité budgétaire horizontale (depuis 1989) et, enfin, la légitimité fiscale (depuis 2001). Dans un premier temps, qui correspond à la période 1970-1988, la décentralisation de compétences et de moyens financiers est présentée comme une réponse rationnelle à l'hétérogénéité des préférences entre les entités du pays. Durant cette phase, les nouvelles collectivités fédérées obtiennent la faculté de développer une gestion budgétaire autonome. Les Communautés et les Régions se voient accorder une autonomie totale dans l'utilisation de leurs ressources, qui dépendent très largement de dotations inscrites au budget du pouvoir central. Tout au long des années 1980, des universitaires flamands dénoncent la « dépendance quasiment totale » (Van Rompuy, Heylen 1986 : 225) des entités fédérées vis-à-vis du pouvoir central sur le plan financier, en raison de l'autonomie très limitée de prélèvement des Communautés et des Régions, évaluée à environ 3 % de leurs recettes.

Dans un deuxième temps, qui s'étend de 1989 à 2000, le débat relatif à l'organisation financière fédérale s'étend aux modalités de répartition horizontale des moyens attribués aux entités fédérées. Cette discussion se présente sous la forme d'un arbitrage entre « responsabilisation » et solidarité. Dans l'argumentaire flamand, l'idée de responsabilisation budgétaire et fiscale fait référence à la possibilité pour une entité de « tirer les fruits » de son dynamisme économique. Cette situation, favorable au Nord du pays, est présentée comme un « juste retour »³, c'est-à-dire la récompense des choix prétendument courageux et audacieux posés par les autorités régionales. Les responsables politiques francophones, qui gouvernent un territoire moins prospère, insistent quant à eux sur le maintien d'une solidarité financière suffisante entre l'ensemble des composantes de la fédération belge.

L'adoption de la LSF en janvier 1989 marque l'entrée de la Belgique dans l'ère du fédéralisme financier. La consécration de la loi spéciale en tant qu'instrument d'organisation des relations financières au sein de la fédération belge étend au domaine des finances publiques la logique de « verrouillage » déjà suivie sur le

.....

3 Cette expression évoque la célèbre formule de M. Thatcher : « *I want my money back* ». Elle signifie qu'il est considéré « juste » qu'un individu, une région ou un pays reçoive un montant équivalent aux paiements versés.

terrain institutionnel. Pour être entérinée, toute modification du financement des entités fédérées doit recueillir deux tiers des suffrages exprimés par les membres de la Chambre et du Sénat, ainsi que l'approbation de la majorité des membres des deux groupes linguistiques qui les composent⁴.

La LSF institue de nouveaux mécanismes de financement des collectivités fédérées. La plupart des compétences transférées à destination des Communautés et des Régions sont financées par la rétrocession de recettes fiscales prélevées par les administrations fédérales. Ces dotations évolutives et programmées dans le temps sont réparties selon des logiques distinctes. Les compétences dévolues aux Régions sont majoritairement financées à l'aide de parts attribuées de l'impôt des personnes physiques (IPP), ventilées en fonction du rendement de cet impôt sur leur territoire (critère dit du « juste retour »). Ce mode de répartition favorise les entités régionales dont les résidents, plus aisés, contribuent davantage aux recettes publiques (à savoir la Flandre). À la demande des francophones, un mécanisme de péréquation, dénommé « intervention de solidarité nationale », compense financièrement les conséquences de cette logique sur les Régions dont le produit moyen de l'IPP par habitant est inférieur à la moyenne nationale (à savoir la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale).

Le financement des Communautés obéit à une logique différente. Deux grandes enveloppes sont distinguées. La dotation liée à l'enseignement, qui absorbe alors environ 80 % des dépenses communautaires, est financée *via* des parts attribuées des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ces dernières sont ventilées selon une logique dite « de besoins », estimés sur la base du nombre d'élèves scolarisés dans chaque Communauté. Cette dérogation au principe du « juste retour » représente un mécanisme *implicite* de solidarité, justifié par le principe selon lequel « un enfant (francophone) vaut un enfant (flamand) ». En contrepartie, les Communautés ne bénéficient pas du mécanisme *explicite* de solidarité prévu au profit des Régions – et ce

.....

4 L'article 4, alinéa 3 de la Constitution belge définit une loi spéciale comme « une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés ».

alors même qu'une seconde dotation, liée aux autres compétences communautaires, est financée par des parts attribuées des recettes d'IPP, réparties selon la clé du « juste retour ».

La LSF attribue également une autonomie fiscale dérivée aux Régions, en leur conférant une compétence normative sur les sept impôts dont le produit leur était jusque-là ristourné⁵. Les Régions se voient dès lors habilitées à modifier (à des degrés variables) la base, le taux d'imposition et les exonérations de ces « impôts régionaux ». En l'absence d'assise sur le territoire bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale, les deux grandes Communautés sont en revanche *de facto* dénuées de toute capacité fiscale – propre ou dérivée.

L'entrée en vigueur de la LSF plonge la Communauté française dans des difficultés financières prévisibles. Son homologue flamande n'éprouve pas les mêmes contraintes, en raison de l'intégration des ressources budgétaires qui accompagne la « fusion » des institutions régionales et communautaires. À la demande des partis francophones, les accords de la Saint-Michel, signés en 1992, prévoient une première revalorisation des ressources des entités fédérées en échange du transfert de nouvelles compétences à leur profit. En raison de l'insuffisance de ce refinancement, un nouveau cycle de négociations institutionnelles s'engage au tournant de siècle. Il se conclut par la signature des accords du Lambermont (2001), qui marquent la transition vers le troisième temps de l'histoire du fédéralisme financier en Belgique.

Depuis le début de la décennie 2000, un transfert marqué de compétences fiscales permet aux Régions de renforcer le lien entre leurs ressources et leurs politiques. Le volet financier de la Cinquième Réforme de l'État (2001) prévoit un nouveau refinancement des Communautés, ainsi qu'un accroissement à deux niveaux de l'autonomie fiscale des Régions. Tout d'abord, la liste des impôts régionaux est étendue et les prérogatives normatives des Régions à leur égard sont harmonisées. À la suite de cette réforme, les collectivités régionales sont compétentes pour fixer la base, le taux et les exonérations de l'ensemble des impôts

.....

5 Il s'agissait alors des impôts suivants : la taxe de circulation, la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées, la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils de jeux automatiques, le précompte immobilier, les droits d'enregistrement et les droits de succession.

régionaux, dont elles perçoivent désormais le produit intégral. Leur compétence en matière d'IPP est en outre amplifiée : les Régions sont autorisées à percevoir des centimes additionnels et à accorder des réductions à l'IPP, ainsi qu'à appliquer des augmentations et des réductions fiscales générales en lien avec leurs compétences. Cette prérogative est toutefois assortie de balises. Les adaptations apportées par une Région ne peuvent par exemple excéder un seuil de 6,75 % des recettes de l'IPP sur son territoire.

Les principaux partis politiques flamands, emmenés par la N-VA et le CD&V, désirent toutefois approfondir davantage l'autonomie fiscale régionale. Ils érigent dès lors la « responsabilisation » des entités fédérées en priorité des négociations communautaires qui s'ouvrent au lendemain des élections de juin 2010. Ce terme polysémique occupe une place centrale dans les débats sur le financement des entités fédérées. Il amalgame des considérations fiscales, politiques, économiques et budgétaires, qui convergent, mais ne coïncident pas totalement. Accorder un accès direct à une partie de l'IPP, voire de l'impôt des sociétés est présenté comme une manière de responsabiliser *fiscalement* les entités fédérées. La mise en place de telles mesures est également supposée responsabiliser *politiquement* leurs représentants, que les citoyens pourraient juger à l'aune de leur politique budgétaire (affectation des dépenses), mais aussi fiscale (prélèvement des recettes). Économiquement, le concept de responsabilisation renvoie à l'absence d'externalités (positives ou négatives) entre collectivités politiques. Il veut qu'une entité assume l'ensemble des conséquences (notamment budgétaires) des politiques qu'elle mène, sans être tenue de supporter celles des décisions adoptées par d'autres. Enfin, d'un point de vue *budgétaire*, ce principe sous-tend l'existence d'une relation linéaire entre l'évolution du niveau de l'activité économique d'une Région et de ses ressources. Il justifie le recours accru à une clé fiscale (« juste retour ») dans la répartition des moyens octroyés aux entités fédérées.

L'accord relatif à la Sixième Réforme de l'État, conclu en octobre 2011, transfère un paquet de compétences de plus de 20 milliards d'euros à destination des Communautés et des

Régions (Gouvernement fédéral 2011)⁶. Cette large dévolution de compétences s'accompagne d'une profonde révision du système de financement des entités fédérées. Le volet fiscal de la LSF prévoit la régionalisation d'environ un quart des recettes de l'IPP, sous la forme d'une taxe additionnelle régionale. Les Régions obtiennent en outre la possibilité d'instaurer une série de dépenses fiscales liées à leurs compétences (*cf.* 2.1.). Le volet budgétaire de l'accord organise le financement des compétences décentralisées à l'occasion de la Sixième Réforme de l'État, une révision des paramètres de financement des entités fédérées, ainsi qu'une réforme du mécanisme de solidarité à destination des Régions les plus précaires, en vue de répondre aux critiques d'inefficacité dont il faisait l'objet, particulièrement en Flandre. Un mécanisme de transition compense provisoirement les conséquences du passage vers le nouveau système de financement. Un autre mécanisme prévoit enfin la participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques (*cf.* 2.2).

2. LES ACCENTS NÉOLIBÉRAUX DU FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS

Cette section appréhende le système de financement des entités fédérées comme une déclinaison sectorielle de la rationalisation économique de l'action publique qui caractérise l'ère néolibérale. Dans le cadre du fédéralisme financier belge, ce phénomène se singularise par la volonté d'instituer des pouvoirs publics *compétiteurs* économiquement et fiscalement (2.1), ainsi que *consolidateurs* sur le plan budgétaire (2.2). Le contrôle de ce cadre normatif est en outre délégué à deux institutions non majoritaires issues de la fédéralisation de l'État : la section « besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF et la Cour constitutionnelle (2.3).

.....

6 Sur les politiques conduites par les entités fédérées dans le domaine des allocations familiales, voir dans cet ouvrage la contribution de Catherine Fallon et Isalyne Stassart, « Des contrastes saisissants : capacités administratives et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et en Wallonie » (chapitre 5).

2.1. Des politiques fiscales régionales axées sur la compétitivité économique et la concurrence interrégionale

Tandis que les pouvoirs publics se livrent une lutte globale pour renforcer leur compétitivité (Davies 2017), la LSF participe de la diffusion d'une logique concurrentielle dans les domaines économique et fiscal. Les Régions peuvent ainsi utiliser la fiscalité des personnes physiques afin de stimuler leur taux d'emploi et leur croissance économique. Entre 2007 et 2010, la Flandre a par exemple introduit une réduction forfaitaire de l'IPP – la « réduction d'impôt pour l'emploi » (*jobkorting*). Conformément aux prescrits de la théorie macroéconomique de l'offre, cette mesure, depuis lors abrogée, visait à récompenser fiscalement le maintien à l'emploi des travailleurs à bas revenus et le retour au travail des chômeurs.

C'est cependant au niveau interrégional que s'observe le plus clairement la logique concurrentielle qui sous-tend la LSF. Depuis 1989, cette norme répartit la principale ressource financière rétrocédée aux Régions (à savoir les parts attribuées de l'IPP) en fonction du rendement de cet impôt sur leur territoire. Bien que tempérée par d'importantes exceptions, telles qu'un mécanisme explicite de solidarité interrégionale ou le financement des principales compétences communautaires selon une logique de « besoins », cette règle place bel et bien les trois Régions du pays en compétition pour le partage de la plus importante enveloppe destinée à assurer le financement de leurs compétences.

La régionalisation partielle de l'IPP renforce cette logique de concurrence fiscale interrégionale. Aujourd'hui, les Régions peuvent moduler le taux de leurs centimes additionnels à l'IPP dans l'optique d'attirer des contribuables plus aisés sur leur territoire et générer davantage de recettes fiscales. Plusieurs balises atténuent toutefois l'ampleur de la concurrence à laquelle peuvent se livrer les Régions. Ainsi, tant la base imposable de l'IPP que le taux d'imposition restent fixés par l'Autorité fédérale, qui demeure également compétente pour les bases taxables les plus mobiles : les revenus mobiliers. En outre, la progressivité de l'impôt ne peut être réduite – sous réserve d'une légère dérogation. Divers mécanismes de concertation visent également à prévenir une concurrence fiscale néfaste entre les Régions. Enfin,

la Cour constitutionnelle est tenue de veiller au respect de la loyauté fédérale et de garantir l'absence de concurrence fiscale « déloyale » entre les Régions (*cf.* 2.3).

En dépit de ces garde-fous, il peut néanmoins être soutenu que la régionalisation de l'IPP – comme d'autres prélèvements fiscaux – est susceptible de générer un effet de disciplinarisation des politiques fiscales régionales, ne serait-ce qu'en raison de l'aisance avec laquelle peuvent être comparés les régimes en vigueur dans chacune des trois Régions du pays (par exemple dans et aux alentours de Bruxelles).

Au niveau de la fiscalité sur les personnes physiques, les hypothèses de concurrence fiscale interrégionale sont loin de demeurer au rang de simple potentialité. Au cours de la législature 2014-2019, coïncidant avec l'entrée en vigueur de la Sixième Réforme de l'État, les trois Régions du pays n'ont en effet pas hésité à se saisir des larges prérogatives dont elles disposent désormais dans le domaine de la fiscalité immobilière en vue de définir leur propre mode de soutien à l'acquisition d'une habitation propre. Les réformes initiées par chacune d'entre elles varient avant tout par l'ampleur de la prise de distance opérée par rapport au système existant. Bruxelles a ainsi fait le choix d'inscrire la révision de sa fiscalité immobilière dans le cadre d'une large réforme fiscale, explicitement placée au service de l'attraction et du maintien sur son territoire régional de propriétaires-résidents fiscaux aux revenus plus élevés, dont la présence influence positivement les recettes régionales, notamment *via* la perception de centimes additionnels à l'IPP (Piron, Voisin 2020). S'il convient de relativiser les effets de cette première réforme notable des centimes additionnels perçus par une Région – en raison de son ampleur limitée et des nombreux paramètres qui interviennent dans le choix de son domicile, sa logique est toutefois révélatrice du renforcement de la concurrence fiscale qui découle des révisions successives du système de financement des Régions.

En synthèse, la question rhétorique, d'inspiration néolibérale, posée par les partisans d'un renforcement de l'autonomie fiscale régionale – « qui peut ne pas vouloir être responsable ? » – pourrait donc être remplacée par la suivante : qui dispose réellement des moyens d'exercer cette responsabilité (Hache 2007) ? Dans ce sens, l'enjeu de l'affrontement entre néerlandophones et francophones porte en définitive sur le diagnostic qu'il convient

de poser quant à l'origine des écarts économiques qui existent aujourd'hui entre la Flandre et la Wallonie (la situation de Bruxelles se révélant encore plus controversée) : cette situation résulte-t-elle de choix inadaptés de la part des décideurs francophones ou de dynamiques (économiques, politiques, sociales, historiques, *etc.*) dépassant leur champ d'intervention ?

2.2. *La consécration (quasi-) constitutionnelle de l'orthodoxie budgétaire*

En vue d'améliorer leurs conditions de financement auprès des marchés financiers, auxquels ils recourent abondamment, les pouvoirs publics édictent de nombreuses règles qui contribuent au renforcement d'un « État consolidateur » (Streeck 2014), acquis à la discipline budgétaire. Cette soumission volontaire des gouvernements à « l'ordre de la dette » témoigne de leur souci de protéger les intérêts de leurs créanciers contre les incertitudes du jeu démocratique (Lemoine 2016). La « gouvernance budgétaire européenne » fournit une illustration manifeste de cette logique disciplinaire, qui cherche à ériger la politique budgétaire en domaine situé « au-delà de l'influence populaire » (Roberts 2010 : 12).

Une logique similaire – quoique moins systématique – traverse le fédéralisme financier belge. Résolu à financer une part croissante de son importante dette sur le marché international des capitaux, le Gouvernement fédéral belge a multiplié les initiatives destinées à accroître la crédibilité du pays auprès des investisseurs. L'adoption répétée de plans dits « d'assainissement budgétaire » au cours des quatre dernières décennies reflète admirablement cette conversion à la cause de l'orthodoxie budgétaire⁷. La Troisième Réforme de l'État (1988-1989) est ainsi négociée dans un contexte « d'assainissement » des finances publiques, qui se caractérise par la mise en œuvre d'une politique budgétaire restrictive, que le Gouvernement entend poursuivre dans le futur.

L'inscription d'un mécanisme de participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques au cœur de la

.....

7 Sur la genèse du tournant néolibéral de la politique macroéconomique en Belgique, voir dans cet ouvrage la contribution de Zoé Evrard, « La “crise” du “modèle belge” (1979-1981) : révolution silencieuse au pays du syndicaliste, du capitaliste et du banquier » (chapitre 1^{er}).

LSF prolonge de la sorte aux niveaux régional et communautaire l'engagement de l'Autorité fédérale en faveur d'une politique budgétaire orthodoxe. La LSF prévoit en effet la réalisation d'économies sur les enveloppes budgétaires rétrocédées aux entités fédérées pour financer leurs compétences. Trois mécanismes distincts peuvent être relevés à ce titre (Daerden, Dumazy, 1992 : 346-347 et 366-369). Une première contribution est prélevée sur les montants transférés aux entités fédérées au cours de l'année budgétaire 1989. Les parts de la TVA attribuées aux Communautés subissent une réduction « exceptionnelle et non récurrente » d'environ 3,6 %, tandis que certains montants de base du produit de l'IPP rétrocédé aux Régions sont diminués d'environ 2 %. Une deuxième contribution, de nature structurelle, est en outre prélevée sur les nouvelles compétences des Régions. L'État central réalise une économie d'environ 2 % du montant des dépenses courantes transférées. Dans le cas des dépenses d'investissement, ce montant atteint 14,3 % – soit la part de dépenses courantes alors financées par l'emprunt. Enfin, l'adaptation annuelle des montants de base attribués aux entités fédérées est limitée à l'évolution de l'indice des prix à la consommation entre 1989 et 1998. Durant cette décennie, le montant des parties attribuées du produit de l'IPP fédéral transférées aux Communautés et Régions est, en d'autres termes, gelé en termes réels.

Après l'introduction, tant en 1993 qu'en 1999-2001, de mécanismes visant à desserrer la contrainte budgétaire pesant sur les entités fédérées⁸, la Sixième Réforme de l'État prévoit à nouveau un mécanisme d'implication des Communautés et des Régions dans l'effort de consolidation budgétaire, sous la forme d'un nouveau transfert récurrent de charges de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées. À l'instar de la situation en vigueur deux décennies auparavant, cette réforme institutionnelle est adoptée dans un contexte budgétaire défavorable : sous l'effet de la crise financière, le déficit public belge excède 5 % du PIB au cours de

..... *

8 En vue de répondre aux difficultés financières (prévisibles) de la Communauté française, les représentants politiques francophones revendiquent – et obtiennent – en 1992 une première revalorisation des moyens transférés aux Communautés et aux Régions. Une décennie plus tard, la cinquième réforme de l'État (2000-2001) organise pour sa part un refinancement structurel des Communautés – dont la répartition, sur la base d'une clé fiscale, s'écarte toutefois de la logique de satisfaction des besoins qui prévalait jusque-là.

l'année 2009. En janvier 2010, le Conseil des ministres de l'Union européenne décide donc d'enclencher une procédure de déficit excessif à l'encontre de la Belgique. C'est dans ce cadre qu'il convient d'interpréter la volonté des négociateurs d'ajuster les paramètres de la LSF à « la discussion sur l'assainissement des finances publiques devant ramener la Belgique à l'équilibre budgétaire » (Gouvernement fédéral 2011 : 69).

Les présidents de parti, réunis au sein du Comité de mise en œuvre des réformes institutionnelles, l'organe d'exécution de la réforme de l'État, s'accordent en juillet 2013 sur une répartition à moyen terme de la trajectoire budgétaire entre entités. Ce compromis prévoit un effort supplémentaire des entités fédérées à hauteur de 250 millions d'euros en 2014, ainsi qu'un transfert récurrent de charges vers celles-ci en 2015 et en 2016, d'un montant cumulé de 2,5 milliards d'euros. L'accord institutionnel instaure également une participation des entités fédérées au financement des dépenses de pension de leur personnel. Le contenu de ces accords est directement coulé dans la LSF, à travers une réduction définitive du montant de base et des paramètres d'évolution des dotations transférées aux entités fédérées. Cette technique entend rassurer les marchés financiers et les instances européennes quant à la crédibilité de l'engagement de l'ensemble des composantes de la fédération belge en faveur d'une politique budgétaire restrictive (Piron 2019 : 219-222).

2.3. Les institutions non majoritaires comme garantes des logiques concurrentielle et disciplinaire

Créer un cadre normatif orienté vers la compétitivité économique, la concurrence fiscale et la consolidation des finances publiques est une chose ; en (faire) assurer le respect en est une autre. C'est dans cette optique que les pouvoirs publics soustraient des pans entiers de l'action publique de la sphère d'intervention des gouvernements démocratiquement élus, en vue de les transférer vers des « institutions non majoritaires ». Ce concept désigne les « entités gouvernementales qui (a) possèdent et exercent une parcelle d'autorité publique spécialisée [...], mais (b) ne sont ni directement élues par la population, ni directement administrées par des élus » (Thatcher, Stone 2002 : 2). Le développement d'agences autonomes, souvent présenté comme un gage de

gestion prudente des affaires publiques, rencontre un large écho au niveau européen. Cette stratégie connaît également un prolongement au niveau national. Deux institutions non majoritaires, dont la création est une conséquence directe de la fédéralisation de l'État, jouent un rôle central dans le modèle belge de fédéralisme financier : la section « besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF (ci-après « la Section ») et la Cour constitutionnelle.

La Section est créée à l'occasion de la Troisième Réforme de l'État de 1988-1989. En multipliant par quatre les moyens financiers des entités fédérées, celle-ci modifie substantiellement les équilibres budgétaires en vigueur. Le Gouvernement fédéral – qui dépend des marchés financiers pour financer son déficit – redoute que la « consolidation » des finances publiques belge ne pâtisse d'une coordination budgétaire défaillante. Il charge donc la Section de garantir l'orthodoxie budgétaire. Cet organe se compose de douze experts économiques et financiers, répartis selon une double parité, à la fois linguistique et institutionnelle : six d'entre eux représentent l'entité I (Autorité fédérale et Sécurité sociale), tandis que six autres siègent pour le compte de l'entité II (Communautés, Régions et Pouvoirs locaux). La Section rend un avis annuel sur la répartition des soldes budgétaires entre niveaux de pouvoir. La trajectoire qu'elle propose sert de point de départ à une négociation entre les ministres des Finances et du Budget des différentes composantes de la fédération belge. Les accords obtenus dans ce cénacle sont ensuite ratifiés par le Comité de concertation.

La Section joue donc un rôle fondamental de coordination interne des politiques budgétaires. Reconnue pour son rôle dans la stratégie budgétaire qui a permis à la Belgique d'accéder à la zone euro, elle voit son influence décliner lors de la première décennie du ^{xxi}^e siècle. Elle retrouve cependant son rôle de traduction des exigences budgétaires européennes au sein de la Belgique fédérale, à la faveur du renforcement de la surveillance des politiques budgétaires nationales et régionales exercée par les instances européennes en réponse à la crise des finances publiques au sein de la zone euro (Piron 2013). L'accord de coopération du 13 décembre 2013 qui transpose les exigences du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) en droit belge⁹

.....

9 Voir dans cet ouvrage la contribution d'Ariane Gemander, « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour

transforme cet organe de coordination des politiques budgétaires au sein de la Belgique fédérale en véritable instance d'évaluation indépendante. En parallèle à sa mission de coordination des politiques budgétaires, la Section est désormais chargée d'évaluer le respect, par l'ensemble des composantes de l'État belge, de la trajectoire budgétaire transmise aux institutions européennes. Si elle constate un écart important entre les engagements d'une entité et ses performances, elle est alors tenue de déclencher une procédure automatique de correction destinée à supprimer celui-ci et de se prononcer sur l'ampleur des mesures correctives à adopter.

Le contrôle des restrictions à l'autonomie fiscale régionale énumérées dans la LSF échoit à une autre institution non majoritaire née de la fédéralisation de l'État : la Cour constitutionnelle. Comme en témoigne sa dénomination initiale (Cour d'Arbitrage), la juridiction constitutionnelle belge est avant tout chargée de trancher les conflits de compétence entre le Gouvernement fédéral, les Communautés et les Régions. Si la jurisprudence constitutionnelle soutient une interprétation large des compétences des entités fédérées (Peeters, Mosselmans 2017), elle n'en pose pas moins une limite majeure au pouvoir fiscal des Régions : le respect de l'union économique et monétaire.

À la fin des années 1980, la Cour déduit du droit en vigueur que « la nouvelle structure de l'État belge repose sur une union économique et monétaire, c'est-à-dire le cadre institutionnel d'une économie bâtie sur des composantes et caractérisée par un marché intégré (l'union dite économique) et l'unité de la monnaie (l'union dite monétaire) »¹⁰. Elle interdit dès lors toute entrave à la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'État, à l'instar de droits de douane intérieurs ou de taxes d'effet équivalent. Cet arrêt fondateur, directement inspiré de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, transpose les exigences applicables au niveau de la construction européenne aux relations qu'entretiennent les collectivités publiques belges. Cette position, aujourd'hui ancrée dans la LSF, est alors audacieuse : lors de son adoption, la législation n'offre nulle trace d'un tel principe (Delgrange 1993).

.....
de la transposition du TSCG en Belgique » (chapitre 4).

10 C.A., arrêt n° 47 du 25 février 1988, 6.B.4.

Le respect de l'union économique et monétaire est assimilable à une application sectorielle d'un autre principe directeur du fédéralisme (financier) belge : la loyauté fédérale. Selon la jurisprudence constitutionnelle, chaque législateur est tenu d'exercer ses compétences de manière à ne pas rendre « impossible ou extrêmement difficile l'exercice, par les autres législateurs, des compétences qui leur reviennent »¹¹. Cette obligation, dont l'impact demeure encore incertain à ce stade, semble faire double emploi avec l'interdiction faite aux Régions de se livrer à toute forme de « concurrence fiscale déloyale ». La LSF et les travaux préparatoires ne contenant aucune définition de cette exigence, le législateur institutionnel semble *de facto* avoir délégué à la Cour constitutionnelle le soin d'en préciser le contenu.

La Cour constitutionnelle dispose en synthèse d'un large pouvoir d'interprétation des balises du fédéralisme fiscal belge. Cette situation découle en partie de son activisme jurisprudentiel et de « l'œuvre créatrice » dont elle a fait preuve pour définir les concepts structurant l'exercice de l'autonomie fiscale régionale, à l'instar de l'exigence de respect de l'union économique et monétaire. Quand elle n'agit pas d'initiative, la Cour constitutionnelle peut être invitée à combler le silence du législateur spécial, comme l'illustre l'exemple de la concurrence fiscale déloyale. Son pouvoir d'interprétation est renforcé par le caractère évasif des concepts retenus, ainsi que l'absence de définition dans la Constitution ou la loi (spéciale). La Cour constitutionnelle est ainsi appelée à préciser l'étendue de la concurrence fiscale à laquelle pourront se livrer les Régions. L'enjeu n'est pas mince et sa position susceptible d'influencer l'exercice de compétences fiscales fédérales et régionales désormais largement enchevêtrées.

CONCLUSION

Depuis 1989, la LSF régit le modèle belge de fédéralisme financier. En raison de l'importance politique et financière majeure désormais acquise par les entités fédérées, cette norme se présente comme une composante centrale de la Constitution économique matérielle de la Belgique fédérale (Piron 2022). Son contenu

11 C.C., arrêt n° 83/2013 du 13 juin 2013, B.3.3.

apparaît comme un compromis, laborieux et provisoire, entre des représentations divergentes de l'évolution souhaitable des structures institutionnelles belges : alors que la majorité des partis politiques flamands plaide pour un accroissement de la responsabilité budgétaire et de l'autonomie fiscale des entités fédérées, favorable à la Flandre, les décideurs francophones refusent de voir le mode de financement des Communautés et des Régions appauvrir structurellement les autres composantes du pays. Au fil des réformes, les entités fédérées belges ont acquis des ressources budgétaires conséquentes, proportionnellement les plus élevées d'Europe. Les Régions se sont également vu octroyer une autonomie fiscale non négligeable. Depuis 2001, ces entités peuvent également établir des centimes additionnels et soustractions à l'IPP, une faculté par ailleurs largement accrue à l'occasion de la Sixième Réforme de l'État.

Les réformes institutionnelles apparaissent en synthèse comme un moment privilégié de redéfinition de la Constitution économique matérielle de l'État belge, au cours duquel sont tracés les contours des politiques budgétaires et fiscales légitimes. Le fédéralisme financier belge fait ainsi la part belle à deux logiques différentes, mais complémentaires : la compétitivité économique et la concurrence fiscale interrégionale, d'une part, et la consolidation budgétaire, d'autre part. Bien que ces deux finalités connaissent des exceptions, elles n'en reflètent pas moins l'orientation néolibérale qui a guidé les deux principales révisions du système de financement des Communautés et des Régions. Les volets budgétaire et fiscal des réformes de l'État de 1988-1989 et de 2010-2011 ancrent en effet une logique économique orthodoxe durable au cœur de la structure fédérale belge. Deux institutions non majoritaires nées de ce processus de fédéralisation, la section « besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF et la Cour constitutionnelle, sont par ailleurs chargées de veiller à la bonne application de ces principes. L'évolution récente du rôle de la première offre un exemple parlant du renforcement de la tendance en faveur d'une gestion technocratique des finances publiques, tandis que la jurisprudence de la seconde est susceptible d'influencer décisivement le degré de la concurrence fiscale à laquelle pourraient se livrer les Régions à l'avenir.

Sur le plan prospectif, l'accord de gouvernement fédéral conclu à l'automne 2020 prévoit la mise en place d'« une nouvelle

structure de l'État à partir de 2024 avec une répartition plus homogène et plus efficace des compétences dans le respect des principes de subsidiarité et de solidarité interpersonnelle » (Gouvernement fédéral 2020). Les réflexions dans ce sens sont supposées « conduire à un renforcement des entités fédérées dans leur autonomie et du niveau fédéral dans son pouvoir » (*ibid.*). Dans le domaine financier, l'enjeu des négociations qui s'ouvriront, tôt ou tard, autour d'une Septième réforme institutionnelle consistera donc – une nouvelle fois – à concilier ces deux objectifs *a priori* contradictoires : solidarité et autonomie.

BIBLIOGRAPHIE

- Daerden M., Dumazy W., *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1992.
- Dardot P., Laval Ch., *La nouvelle raison du monde*, Paris, La Découverte, 2010.
- Davies W., *The Limits of Neoliberalism*, London, Sage, 2017.
- Delgrange X. (dir.), *L'union économique et l'unité monétaire en Belgique*, Bruxelles, la Charte, 1993.
- Evrard Z., « La “crise” du “modèle belge” (1979-1981) : révolution silencieuse au pays du syndicaliste, du capitaliste et du banquier », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Fallon C., Stassart I., « Des contrastes saisissants : capacités administratives et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et en Wallonie », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Gemander A., « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Gouvernement fédéral, *Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État*, 11 octobre 2011, disponible sur www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf, consulté 22 août 2023.
- Gouvernement fédéral, *Rapports des formateurs*, 30 septembre 2020, disponible sur www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf, consulté le 22 août 2023.
- Hache É., « La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale ? », *Raisons politiques*, vol. 28, n° 4, 2007, pp. 49-65.
- Lemoine B., *L'ordre de la dette*, Paris, La Découverte, 2016.
- Peeters P., Mosselmans J., « The Constitutional Court of Belgium: Safeguard of the Autonomy of the Communities and Regions », in

- Aroney N., Kincaid J. (eds), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?*, Toronto, University of Toronto Press, 2017, pp. 69-102.
- Piron D., « Rôle et influence de la section “Besoins de financement des pouvoirs publics” du Conseil supérieur des Finances », *Pyramides*, vol. 25, n° 1, 2013, pp. 123-153.
- Piron D., *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019.
- Piron D., « The Special Financing Law: Tax competition and fiscal consolidation at the heart of Belgium’s material economic Constitution », in Grégoire G., Miny X. (eds), *The Idea of Economic Constitution in Europe*, Leiden, Brill, 2022, pp. 659-686.
- Piron D., Bayenet B., Bourgeois M., « Le fédéralisme financier, vecteur de renforcement de la légitimité de la gestion des finances publiques en Belgique ? », in Husson-Rochongar C. (dir.), *La légitimité en finances publiques*, Paris, Mare & Martin, 2022, pp. 521-542.
- Piron D., Evrard Z., « La Belgique à l’épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d’analyse », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Piron D., Voisin F., « Fédéralisme financier et fiscalité(s) régionale(s) en Belgique : “monnaie fait tout” ? », in Xhardez C., Counet M., Randour F., Niessen Ch. (dir.), *50 ans de fédéralisation de l’État belge*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2020, pp. 131-146.
- Roberts A., *The Logic of Discipline*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- Streeck W., *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*, London, Verso, 2014.
- Thatcher M., Stone Sweet A., « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », *West European Politics*, vol. 25, n° 1, 2002, pp. 1-22.
- Van Rompuy V., Heylen E., *Openbare financiën in de deelgebieden van federale landen*, Louvain, Acco, 1986.

LA STABILITÉ BUDGÉTAIRE EN (NON-) DÉBAT : LES DISCOURS PARLEMENTAIRES AUTOUR DE LA TRANSPOSITION DU TSCG EN BELGIQUE

Ariane **Gemander**

(Université libre de Bruxelles)

INTRODUCTION

Dans le sillage de la crise bancaire, puis financière et économique de 2008, divers mécanismes juridico-politiques sont élaborés en vue de renforcer la gouvernance économique et budgétaire européenne. Parmi ceux-ci, un traité intergouvernemental, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (ci-après TSCG) est adopté en mars 2012 par vingt-cinq chefs de l'État et de gouvernement européens. Ce traité, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013, prévoit l'intégration d'une « règle d'or » d'équilibre budgétaire dans les systèmes juridiques nationaux, et ce au moyen de « dispositions contraignantes et permanentes » et « de préférence » constitutionnelles. Il implique par ailleurs la création de mécanismes nationaux de surveillance et de correction « automatique » des écarts vis-à-vis de la trajectoire budgétaire. En Belgique, le TSCG est signé le 2 mars 2012 par le Premier ministre, le socialiste wallon Elio Di Rupo. La transposition nationale de la règle d'or est, quant à elle, réalisée par l'intermédiaire d'un accord de coopération adopté en décembre 2013¹. Conformément au processus législatif en vigueur, la ratification

1 Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

de ces deux textes nécessite ensuite l'assentiment de toutes les entités législatives belges. Les projets d'assentiment au TSCG, d'une part, et à l'accord de coopération, d'autre part, sont ainsi soumis au débat et au vote des député.e.s de chacune de ces entités.

Cette étude analyse les débats parlementaires qui se sont tenus aux niveaux fédéral, wallon et bruxellois sur ces deux projets d'assentiment. Dans chacune de ces instances, les textes ont été approuvés à une très large majorité parlementaire par des partis situés tant à la droite qu'à la gauche de l'échiquier politique (tableau 1). L'analyse de ces débats vise dès lors à mettre en évidence les registres argumentatifs et discursifs mobilisés par les député.e.s de l'ensemble de ces partis afin de justifier et de soutenir leur positionnement politique vis-à-vis du TSCG.

TABLEAU 1 – COMPOSITION DES VOTES

Parlement et majorité	Textes débattus	Pour	Contre	Abstention
Parlement fédéral (PS, SP.A, CDH, CD&V, MR, Open VLD)	Projet de loi portant assentiment au TSCG	111	23 (7 ECOLO, 4 GROEN, 10 VB, 1 LDD, 1 indép.)	0
Parlement wallon (PS, ECOLO, CDH)	Projet de décret portant assentiment au TSCG	54	0	1 (ECOLO)
	Projet de décret portant assentiment à l'Accord de coopération	55	0	1 (ECOLO)
	Projet de décret modifiant le décret portant organisation du budget	41	14 (MR)	1 (ECOLO)
Parlement bruxellois (PS, ECOLO, GROEN, CDH, CD&V, Open VLD)	Projet d'ordonnance portant assentiment au TSCG	62	10 (1 PS, 4 SP.A, 2 ECOLO, 3 VB)	2 (1 ECOLO, 1 GROEN)
	Projet d'ordonnance portant sur l'approbation de l'Accord de coopération	63	7 (4 SP.A, 3 VB)	4 (1 PS, 2 ECOLO, 1 GROEN)

Après avoir présenté la démarche théorique et méthodologique de notre analyse (1), nous verrons que, dans chaque

instance parlementaire étudiée, la totalité des partis de gouvernement fonctionnent comme des acteurs « relais » (Lebaron 2000) du référentiel néolibéral (2). Leurs discours traduisent et s'inscrivent en effet dans une problématisation « comptable » des finances publiques, supposément hors de portée des considérations idéologiques (Lemoine 2016), qui se traduit dans la doctrine de la stabilité budgétaire². La grande majorité des député.e.s soutient ainsi l'adoption du TSCG en Belgique à travers deux registres argumentatifs clés : la dépolitisation des enjeux de finances publiques (2.1) et l'invocation de contraintes extérieures pesant sur leurs choix politiques – dès lors implicitement posés comme non-choix (2.2).

Le présent chapitre démontre ainsi qu'un large consensus se dégage autour du discours de la rigueur budgétaire au sein du spectre politique belge. Aux trois niveaux de pouvoir étudiés, quel que soit leur positionnement sur l'échiquier partisan (PS, SP.A, ECOLO, GROEN, CDH, CD&V, MR, Open VLD³), les député.e.s des partis qui participent à la coalition gouvernementale invoquent des arguments qui tendent à ériger cet objectif de politique économique en « nécessité objective », dont la critique est, de ce fait, neutralisée. Ce faisant, ce discours contribue à la pérennisation de l'imaginaire politico-économique néolibéral au cœur duquel les finances publiques sont problématisées comme une question comptable.

.....

2 La conception comptable des finances publiques, dans une dynamique de marchandisation et de financiarisation de l'État, provient du secteur privé et de la comptabilité des entreprises, qui avait pour objet de « soumettre le système de droits et d'obligations [de l'entreprise] [...] à un rigoureux principe d'équilibre » et qui permet au marchand de percevoir les « postes sur lesquels il peut agir pour assurer sa pérennité. Autrement dit, la comptabilité donne à voir l'entreprise comme un ensemble homéostatique dont il faut respecter les équilibres internes. Son dirigeant doit réagir aux informations chiffrées qu'elle donne sur l'état de l'entreprise s'il veut éviter que cette dernière ne sombre dans l'entropie, c'est-à-dire éviter que ne s'aggravent des déséquilibres qui la conduiraient à la banqueroute » (Supiot 2020 : 184).

3 Ce consensus est également partagé par la N-VA et le FDF (devenu DÉFI), membres de l'opposition aux niveaux fédéral et bruxellois où ils participent aux débats. L'ensemble des partis représentés dans les parlements étudiés sont donc concernés, à l'exception du Vlaams Belang.

1. LE DISCOURS DE LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE : APPROCHE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

La souscription à la doctrine de la discipline budgétaire par les partis de gouvernement s'inscrit dans la transformation des États européens en États « consolidateurs » (Streeck 2014). Au fil du renforcement de la gouvernance budgétaire et des réformes institutionnelles européennes, cette caractéristique est devenue prédominante dans la gestion des finances publiques en Belgique (Piron 2019)⁴. La problématisation comptable des finances publiques qui sous-tend l'État consolidateur passe notamment par la production d'un discours hégémonique performatif qui participe à la construction des imaginaires, des « structures structurantes » (Bourdieu 1995 : 89) de la réalité. Les discours peuvent de fait posséder une capacité performative lorsque l'énonciateur détient un pouvoir social et institutionnel (Fairclough 1989 : 37-42) : leur énonciation peut contribuer à « faire être ce qu'ils énoncent, à instituer et à stabiliser leur dit comme une réalité sociale » (Lordon 1999 : 191) tout en reflétant les croyances partagées par l'énonciateur. Une approche que l'on peut qualifier de « structuralisme constructiviste » (Lordon 1999) du discours néolibéral permet alors d'appréhender le discours de la rigueur budgétaire comme véhicule et reflet des critères normatifs rationalistes à l'aune desquels sont désormais évaluées les politiques publiques, à commencer par les décisions en matière budgétaire. Le discours participe et renforce la production du consentement à l'ordre néolibéral de l'austérité permanente et constitue de ce fait un pilier clé d'un changement institutionnel et structurel dans la conduite des affaires publiques.

Déconstruire le discours de la discipline budgétaire contribue dès lors à révéler les imaginaires institués qui maintiennent l'ordre budgétaire néolibéral belge et européen. C'est en effet par et dans le langage que sont données « les significations imaginaires sociales qui tiennent une société ensemble » (Castoriadis 1996 : 134-135). Dans le domaine des finances

.....

4 Voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron, « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées » (chapitre 3).

publiques, ces significations imaginaires, véhiculées par le discours, forment le référentiel néolibéral, qui s'exprime au travers d'un « mot d'ordre » politico-économique : la stabilité budgétaire. Ce mot d'ordre découle de l'objectif de la lutte contre l'inflation, central dans l'économie néoclassique. Une telle doctrine pose la dépense publique comme un passif à contenir afin de ne pas avoir à être compensée par une augmentation des recettes fiscales ou un financement monétaire qui aggraverait l'inflation – celle-ci ayant pour effet de réduire la valeur réelle des patrimoines financiers (Aglietta, Strange, Cohen 1995). En subordonnant l'ensemble des décisions de politique économique, le mot d'ordre néolibéral de la stabilité budgétaire tranche le conflit fondamental entre les citoyens et les crédi-teurs d'un État en faveur de ces derniers (Lordon 2000, Streeck 2014).

Ces significations imaginaires sont ici appréhendées à l'aide de la méthode de l'analyse lexicométrique de discours *via* le logiciel TXM. Cette méthode, qui consiste en une analyse quantitative (statistique) de textes, de type inductive et exploratoire, permet d'observer les tendances lexicales significatives d'un corpus de textes, et en particulier la densité et l'évolution d'un registre lexical spécifique⁵. L'exploration lexicométrique est mise en perspective à l'aide d'une analyse qualitative et déductive des textes qui permet d'appréhender plus finement les mécanismes de l'interprétation et de la problématisation des événements matériels. Ces mécanismes se cristallisent dans les pratiques discursives qui visent à justifier un choix de politique budgétaire en désignant, implicitement ou explicitement, les causes, les responsables et les solutions qui s'attachent au problème (Borriello 2018). Le corpus soumis à l'analyse est constitué des débats portant sur la transposition du TSCG en Belgique qui ont eu lieu durant l'année 2013 aux Parlements fédéral (« PF »), wallon (« PW ») et bruxellois

.....

5 Ici sont mobilisés en particulier l'outil lexicométrique des concordances, qui permet d'appréhender l'environnement lexical immédiat de la forme pivot (mot étudié dans le corpus) – le contexte gauche (ou droit) représente les formes qui précèdent (ou suivent) directement la forme pivot, et l'outil des cooccurrences, qui renvoie au réseau lexical proche d'une forme, c'est-à-dire aux autres formes qui apparaissent régulièrement dans son environnement immédiat ou proche, en tenant compte de la probabilité d'un tel degré de cofréquence.

(« PB »)⁶. Le corpus nettoyé⁷ est constitué de l'ensemble de ces débats réunis dans leur version française. Il se compose de 58845 occurrences⁸ et de 5807 formes graphiques⁹.

2. LES DEUX REGISTRES DE LA « NÉCESSAIRE » STABILITÉ BUDGÉTAIRE EN BELGIQUE

.....

La présente section empirique explore les contours du discours de la stabilité budgétaire exprimé dans les assemblées parlementaires belges étudiées¹⁰. Deux formes dominantes se dégagent de l'analyse. D'une part, les questions de finances publiques sont dépolitisées et présentées, par l'ensemble des partis politiques dont les élu.e.s prennent la parole au cours des débats sur le TSCG, comme des questions pragmatiques, comparables et déconnectées des considérations idéologiques (2.1). D'autre part, un grand nombre de représentant.e.s politiques

.....

6 Si ces trois niveaux de pouvoir permettent d'appréhender les discours en français, le Parlement de la Communauté française a quant à lui été exclu dès lors qu'il est composé d'élu.e.s issu.e.s des Parlements wallon et bruxellois. Les partis tant francophones que néerlandophones sont représentés dans les Parlements bruxellois et fédéral. Les débats qui se sont tenus au sein du Parlement flamand n'ont pas été intégrés au corpus car la méthode d'analyse mobilisée pour cette recherche exige l'homogénéité de la langue utilisée dans les textes qui composent le corpus.

7 Les éléments propres à une retranscription de débat parlementaire ont été supprimés du corpus : tables des matières, procédures de votes, tables des abréviations, listes des intervenant.e.s, discussions sur d'autres sujets, répétitions des noms complets des textes législatifs.

8 Le nombre d'occurrences renvoie au nombre total de mots du corpus.

9 La forme graphique renvoie aux « occurrences identiques dans un corpus de textes [...] composées strictement des mêmes caractères » (Lebart, Salem 1994 : 313). L'ensemble des formes constitue le vocabulaire du corpus.

10 Pour une illustration des effets de la rigueur budgétaire dans différents secteurs en Belgique, voir par exemple dans cet ouvrage les contributions de Catherine Fallon et Isalyne Stassart, « Des contrastes saisissants : capacités administratives et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et en Wallonie » (chapitre 5), d'Antoine Printz, « L'enrôlement des familles dans les systèmes de santé mentale. Un "tournant néolibéral" des prises en soin ? » (chapitre 7) et d'Anne-Sophie Bouvy, François-Xavier Lievens, Olivier Malay, e.a., « Un demi-siècle de néolibéralisme dans le rail » (chapitre 8).

invoquent diverses contraintes présentées comme « exogènes » qui contraindraient leur vote en faveur de la discipline budgétaire (2.2). Ces contraintes sont à la fois financières (s'assurer la confiance des marchés financiers et l'accès au Mécanisme européen de stabilité – MES) (2.2.1) et institutionnelles (éviter l'isolement de la Belgique au niveau européen et respecter ses engagements internationaux) (2.2.2).

2.1. *Le registre de la dépolitisation et du pragmatisme*

Le discours parlementaire de la discipline budgétaire puise dans le registre lexical de la nécessité (2.1.1) et de la responsabilité (2.1.2) face à une question purement comptable (2.1.3), participant ainsi à la dépolitisation des questions de finances publiques. Ce registre de dépolitisation, partagé par tous les partis de gouvernement, fait toutefois l'objet de nuances lexicales de trois types. Premièrement, des déviations lexicales, voire des oppositions politiques sont observées au niveau des partis écologistes et socialistes (SP.A, ECOLO et GROEN) lorsqu'ils siègent dans l'opposition. Dans ce cas, le discours diverge alors de celui tenu dans les enceintes où ils appartiennent à la majorité. Deuxièmement, l'identité partisane des partis écologistes et socialistes (PS, SP.A, ECOLO et GROEN) les amène à critiquer la discipline budgétaire contenue dans le TSCG en l'opposant à des préoccupations sociales ou environnementales. Dans ce cas, la critique s'exprime à travers l'utilisation d'un vote d'abstention « symbolique » d'un.e seul.e député.e de leur groupe parlementaire, dont tou.te.s les autres membres votent en faveur du traité. Troisièmement, des résistances politiques subsistent de la part d'un parti de l'opposition fédérale (le Vlaams Belang – VB) quant au transfert de compétences aux institutions de l'Union européenne (ci-après UE) (mais pas quant à la doctrine de l'équilibre budgétaire en tant que telle) et d'un député fédéral indépendant (vis-à-vis tant de ce transfert que de cette doctrine).

2.1.1. La rigueur, « nécessaire » et « indispensable »

Au sein des débats parlementaires belges, l'analyse du contexte gauche de la forme-pivot (forme étudiée) *budgétaire* nous apprend que, sur 200 occurrences totales, cet adjectif s'accompagne 99 fois, soit presque une fois sur deux, de formes

convergeant vers l'idée centrale de nécessité de l'équilibre budgétaire, au cœur des registres justificatifs des votes des député.e.s. Y apparaissent ainsi les formes *discipline* (34), *équilibre* (12), *rigueur* (10), *contrainte* (7), *règle d'or* (7), *objectif* (4), *assainissement* (3), *déficit* (3), *dérapage* (3), *convergence* (2), *dette* (2), *transposition* (2), *excédent* (1), *intégration* (1), *maîtrise* (1), *orthodoxie* (1), *rattrapage* (1), *soutenabilité* (1), *dérive* (1), *surveillance* (1), *cadre* (1), *union* (1). Ces substantifs fonctionnent comme instruments de cadrage des enjeux de finances publiques : la nécessité de recourir à une politique d'assainissement budgétaire forme un impératif tantôt accompagné des arguments exposés ci-après, tantôt posé comme autosuffisant. La valeur de la *stabilité*, mot d'ordre clé du référentiel néolibéral, est ainsi centrale dans les débats (62 occurrences), bien que sa forme ne soit pas particulièrement figée et attachée à la forme *budgétaire*. Elle renvoie plutôt à un mot d'ordre général qui détermine l'orientation que doit prendre toute décision de politique économique – une « qualité qui soutient le cœur contre les impulsions de la légèreté » et qui permet de l'inscrire dans « un contexte de rigueur » (Rudy Demotte, Ministre-Président du Gouvernement wallon, PS, PW : 41).

L'on observe ensuite que les cooccurrents de la famille lexicale *nécess-* (comprenant les formes *nécessaire(s)*, *nécessité*, *nécessairement*, *nécessite*), mobilisée quarante-huit fois durant les débats, appuient largement cet argument de l'assainissement budgétaire douloureux mais nécessaire : l'on retrouve les formes *assainissement*, *finances*, *publiques*, *bonne* (« bonne gestion des finances publiques », aller dans « la bonne direction » grâce au traité). De même, la forme *indispensable* associée au registre de la nécessité trouve quant à elle dans son réseau lexical les formes *concilier*, *douloureuse* ou encore *raisonnable*.

Parmi les autres formes qui accompagnent le pivot *budgétaire*, quatorze occurrences possèdent une connotation négative de la doctrine de la rigueur : *austérité* (5), *fétichisme* (4), *carcan* (3), *idéologie* (1), *sévérité* (1). Ces expressions sont partagées, premièrement, par le VB pour critiquer le TSCG : ce traité obligerait les États à renoncer à leurs compétences budgétaires nationales, désormais transférées à des institutions de l'UE présentées comme non démocratiques. Deuxièmement, par un député fédéral indépendant, qui déploie un registre discursif anti-austérité et dénonce « l'ingérence » de l'UE dans les affaires nationales. Et

troisièmement, par des député.e.s du PS, du SP.A, d'ÉCOLO et de GROEN. Pour ces derniers, le registre lexical critique de l'austérité budgétaire renvoie à la nécessité d'adopter des mesures parallèles et compensatoires (sociales, environnementales...) à la discipline budgétaire. Mais même dans ces discours, celle-ci reste *in fine* indispensable et nécessaire :

Il s'agit, dès lors, de prendre ses responsabilités pour contrebalancer la sévérité budgétaire par des mesures ambitieuses de relance économique et, surtout, de réanimer le projet – et j'oserais même dire le rêve – européen. Nous ne pouvons plus accepter des institutions européennes qui se soucient de rigueur budgétaire, mais qui nient leurs responsabilités sociales, économiques et sociétales en s'enfermant dans une sorte d'autisme incroyable. [...] L'Europe doit faire plus qu'une politique d'austérité aveugle, tout en soulignant que relance et rigueur ne sont pas des antagonismes. [...] Si nous votons ce projet de loi, ce n'est pas pour autant que nous abandonnons notre vision de l'Europe (Christiane Vienne, députée, PS, PF : 14-16).

2.1.2. La « responsabilité » politique collective face au déficit budgétaire

Ce champ lexical de l'ordre de la critique du TSCG se fonde en effet dans l'argument de la responsabilité politique collective, largement partagé par tous les partis politiques traditionnels (des socialistes aux libéraux en passant par les écologistes et les partis centristes), qu'ils se trouvent dans la majorité ou dans l'opposition. À ce sujet, la famille lexicale référant à la responsabilité d'agir (*responsab-*) comprend parmi ses cooccurents les plus fréquents les formes *attitude*, *réaliste(s)*, *politique*, *éthique* ou encore *lourd* (ne pas ratifier le traité serait « lourd de conséquences »).

Ce traité, il est vrai, nous aurions préféré qu'il n'existât pas. Mais il existe et il est soumis à notre vote. C'est pourquoi, la seule voie qu'il nous a paru possible d'emprunter, eu égard à notre responsabilité politique, [...] c'est que la majorité de ceux qui sont présents aujourd'hui [...] votent, mais sans enthousiasme pour le traité qui certes ne nous plaît pas (Yaron Pesztat, chef de groupe parlementaire, ÉCOLO, PB : 27).

Plus encore, tandis que la forme qui apparaît le plus fréquemment dans le corpus est *nous* (568 occurrences, contre

231 utilisations de *je*, soit la moitié), l'analyse de son contexte droit montre qu'elle est suivie vingt-neuf fois par les formes *devions*, *devons*, *devrions* et *devrons*. Un autre verbe à connotation impérative, « falloir », est très prégnant dans le corpus : il se décline sous la forme *faut*, qui apparaît en vingt-troisième position des plus hautes fréquences du corpus (76 occurrences totales). Ces déclinaisons des verbes « devoir » et « falloir », marqueurs lexicaux de l'injonction, s'inscrivent dans une conception d'obligation collective de souscrire à l'indispensable rigueur budgétaire.

À l'examen, il apparaît que cette responsabilité collective, qui s'attache tant aux député.e.s qu'aux citoyen.ne.s et aux États, renvoie majoritairement à un double registre lexical performatif : la morale commune et le fatalisme économique. D'une part, les député.e.s font référence à une décision douloureuse mais inévitable pour les responsables politiques, pour qui les sacrifices forment des impératifs économiques autant qu'éthiques. D'autre part, en appelant les États à se responsabiliser, les député.e.s posent implicitement leur irresponsabilité, voire immoralité, passée. Pour ce faire, ils et elles invoquent ce qui est présenté comme les causes directes de la situation européenne (la crise) et belge (le déficit) : « dérapage » (Christiane Vienne, députée, PS, PF : 16) et « dérives » (Roel Deseyn, député, CD&V, PF : 7) budgétaires sont causés par le « laxisme » et le « laisser-aller » gouvernemental (Jacqueline Rousseaux, députée, MR, PB : 34). Par conséquent, il faudrait donc « protéger les citoyens » en « responsabilisant » (Richard Miller, député, MR, PW : 22-23) l'État et en l'obligeant, grâce au traité budgétaire, à « ne plus dépenser, à l'avenir, sans limite de l'argent que nous n'avons pas » (Georges Dallemagne, député, CDH, PF : 25). Cet argument se retrouve particulièrement chez les partis centristes et libéraux (CDH, CD&V, FDF, MR, Open VLD), qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition.

En revanche, chez les partis écologistes et le parti socialiste flamand, l'exigence de responsabilité politique de la part des député.e.s apparaît être relative et ne s'appliquer que lorsqu'ils font partie de la majorité gouvernementale. Ainsi, le SP.A affirme avoir « pris [ses] responsabilités » aux niveaux fédéral et flamand, où il a soutenu en débat comme en vote l'intégration du TSCG car « la discipline budgétaire est importante » (Karin Temmerman, cheffe de groupe parlementaire, SP.A, PF : 18) ; en revanche, au

Parlement bruxellois, où le parti a voté contre les textes, « c'est à la majorité » de prendre ses responsabilités (Sophie Brouhon, députée, S.P.A., PB : 35). ECOLO et GROEN justifient de la même façon la relativité de leur positionnement en fonction du parlement où ils votent. Ainsi, là où ils appartiennent à la majorité gouvernementale (Parlements wallon et bruxellois pour ECOLO, Parlement bruxellois pour GROEN), ils soutiennent les textes « eu égard à [leur] responsabilité politique » (Yaron Pesztat, chef de groupe parlementaire, ECOLO, PB : 27). Ils affirment en effet être parvenus à y introduire des « balises » de protection sociale, économique et environnementale qui viennent compenser la « nécessaire » rigueur budgétaire. Des votes d'abstention « symbolique » y sont toutefois émis pour « souligner le fait que le traité à la base de cette transposition ne [leur] plait pas » (Elke Van den Brandt, députée, GROEN, PB : 21). En revanche, au Parlement fédéral, où les deux partis écologistes se trouvent dans l'opposition, s'ils se définissent encore comme « gestionnaires budgétaires responsables », ils désignent également le « secteur financier » et les « spéculateurs » comme responsables de la crise. Ils résistent dès lors tant discursivement que dans le vote à la règle d'or du traité, jugée « inefficace », « contreproductive », « dangereuse » ou encore « peu démocratique » (George Gilkinet, député, ECOLO, PF : 28-31), sans compensation sociale ou écologique, et dont la logique conduirait à « reporter la responsabilité de la dette sur les pouvoirs publics » (Meyrem Almaci, cheffe de groupe parlementaire commun ECOLO-GROEN, GROEN, PF : 43). *In fine*, l'assignation des responsabilités demeure ambiguë, oscillant entre responsabilité politique collective et irresponsabilité publique face au comportement des marchés :

Après ces années de sobriété pour de très nombreux pays européens, nous sommes responsables, à la suite d'événements se situant hors de la sphère publique, d'une augmentation soudaine et spectaculaire de la dette publique (Meyrem Almaci, cheffe de groupe parlementaire commun ECOLO-GROEN, GROEN, PF : 39).

2.1.3. Le pragmatisme face à « la réalité comptable »

Ainsi l'exigence de responsabilité relèverait en définitive de l'ordre du pragmatique et transcenderait par conséquent les orientations politiques de chacun.e. La ratification du traité se

voit réduite à une « ratification technique » (Christiane Vienne, députée, PS, PF : 12) qui se ferait « en dehors de toute considération d'ordre idéologique » (Propos rapportés¹¹ : Rudy Demotte, Ministre-Président du Gouvernement wallon, PS, PW : 21) :

Ce fut une manière de résoudre un vrai problème par de nouvelles règles comptables et budgétaires [...]. [Rudy Demotte a] une vision idéologique du traité, lequel [sic] passe toutefois derrière l'engagement pratique qui, selon lui, l'emporte sur toute décision (Propos rapportés : Rudy Demotte, Ministre-Président du Gouvernement wallon, PS, PW : 25).

Cette conception de la responsabilité n'est donc que le corollaire du processus de problématisation socio-cognitive des finances publiques en simple réalité comptable, où la croyance en l'autonomie du champ économique le place dès lors hors de portée du politique (Lebaron 2000). Les affirmations qui découlent de cette problématisation performant alors avec la « force des idées simples » (Lordon 2000) : l'on ne saurait tout simplement dépenser les ressources que l'on ne possède pas.

L'affirmation d'une contrainte budgétaire n'est pas un discours de gauche, un discours de droite ou un discours du centre : c'est une réalité comptable. Un État ne peut continuellement financer ses dépenses actuelles en les faisant payer par les générations futures (Bernard Clerfayt, député, FDF, PF : 53).

La rhétorique comptable circule ainsi régulièrement aux côtés d'un argument à dimension fortement moraliste qui invoque la catégorie des générations futures et l'interdiction du report du « fardeau » de l'endettement sur celles-ci. La forme *générations* apparaît 18 fois dans le corpus (dont 17 fois suivie par la forme *futures*) et est invoquée par tous les partis qui votent favorablement au TSCG. Ses autres cooccurents les plus fréquents sont *engagement*, *vis-à-vis*, *poids* et *indispensable*. L'on perçoit ici la mise en récit d'une obligation vis-à-vis d'un public – également construit sous la formule *nos enfants* (3 occurrences, dont 2 renvoient toutefois à la « dette sociale et environnementale ») – que l'ensemble des citoyen.ne.s se doit de protéger du « poids » de la dette (*vis-à-vis*, *engagement*, *indispensable*). Les

.....

11 Discours tenu en commission parlementaire et exposé, en début de débat en séance plénière, par le rapporteur désigné au sein de cette commission.

ressources et les choix à venir de cette génération future étant menacés par l'égoïsme dépensier court-termiste passé ou présent, il serait dès lors nécessaire de prendre en compte les « charges » sociales futures dans la gestion présente des finances publiques (Le Lann, Lemoine 2012) :

La dette publique élevée constitue un lourd héritage pour nos enfants, et je préférerais évidemment l'alléger (Meyrem Almaci, cheffe de groupe parlementaire commun ECOLO-GROEN, GROEN, PF : 60).

En d'autres termes, il s'agit de faire en sorte que nos enfants n'aient pas à supporter des charges excessives, qu'ils puissent opérer leurs propres choix, investir dans leurs propres priorités, dans leur avenir, sans devoir assumer sans fin notre passif (Georges Dallemagne, député, CDH, PF : 25-26).

Ces extraits montrent comment le discours néolibéral, qui mobilise le registre de l'évidence et en prend la forme, puise dans le référentiel commun, « ressources cognitives déjà là » (Lordon 1999 : 187) qu'il contribue à renforcer et qui fournissent les grands principes d'appréciation d'une décision budgétaire. Il trouve sa force dans une stratégie de double dissimulation : il occulte la prétention hégémonique de son contenu en le présentant comme une évidence ainsi que sa visée de naturalisation de ses présupposés en mobilisant un « sacré montré » (Guilbert 2007 : 107). Celui-ci est constitué de valeurs affichées qui seraient universellement admises – l'universel étant l'expression par excellence de la prétention à la légitimité de l'institution, par la rationalité qu'elle suppose (Gobin 2019). En l'occurrence, ces valeurs sont la responsabilité politique (contre l'irresponsabilité dépensière), la stabilité (contre l'insoutenabilité), la rigueur et la discipline (contre le laxisme), la rationalité de la science économique et comptable (contre l'irrationalité électoraliste et le biais idéologique), la solidarité et la protection des générations futures (contre l'égoïsme dépensier).

2.2. Le registre de la contrainte externe et du non-choix politique

Parallèlement à ces mécanismes de dépolitisation des finances publiques, le registre de la contrainte exogène est central dans la justification du vote des député.e.s. Les conséquences potentielles d'une non-ratification du TSCG invoquées par les

élu.e.s accompagnent le registre de la nécessité-responsabilité et puisent dans les lexiques des contraintes économico-financières, d'une part (2.2.1), et institutionnelles, d'autre part (2.2.2).

2.2.1. Les contraintes financières : conserver la confiance des marchés et l'accès au MES

Parmi ces contraintes, l'on retrouve la crainte d'une « perte de confiance » des marchés financiers et du potentiel refus d'accès aux prêts de ces derniers, aujourd'hui source principale du financement des États européens (Lemoine 2016). Le maintien de la crédibilité de l'État belge quant à sa capacité à assurer le remboursement de ses emprunts aux marchés constitue ainsi un critère essentiel dans la détermination des choix budgétaires. Ces acteurs possèdent en effet le pouvoir politique d'agir sur l'état des ressources publiques par la simple assignation performative d'éléments chiffrés d'un côté ou de l'autre de la frontière normative qu'ils tracent entre les situations budgétaires acceptables (« soutenables ») et inacceptables (« insoutenables ») (Streeck 2014). Les votes des textes législatifs s'inscrivent dans cette logique d'engagement de l'État belge à équilibrer son budget et ainsi assurer le remboursement de ses emprunts, identifiée par Damien Piron comme le reflet de sa conversion à l'orthodoxie budgétaire¹². Ces votes fonctionnent alors comme des signaux positifs quant à la capacité de l'État belge à honorer cet engagement. Le verrouillage juridico-institutionnel ne formerait donc pas en lui-même le moyen contraignant quant aux choix budgétaires des autorités politiques : ce serait bien plutôt les jugements numériques des marchés financiers, matérialisés dans les taux d'intérêt qu'ils attachent à leurs prêts, qui constitueraient les forces normatives disciplinaires (Supiot 2020). Ainsi, dans le réseau lexical de la forme *confiance* (12 occurrences), les formes *entraîneraient*, *perte*, *tensions*, *marchés*, *financiers* réfèrent à ce phénomène contraignant. L'idée générale est claire : ne pas ratifier le traité entraînerait la perte de confiance des marchés financiers. Par conséquent, la responsabilité politique des député.e.s exige qu'ils et elles le ratifient. Ainsi, « ne pas signer n'était pas un choix en tant que membre de

.....
12 Voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron, *op. cit.* Voir également Piron (2022).

la zone euro » (Isabelle Simonis, cheffe de groupe parlementaire, PS, PW : 31).

La dépendance de l'État belge vis-à-vis d'acteurs financiers n'est jamais questionnée, mais présentée comme une réalité objective à laquelle il faut s'adapter, y compris de manière préventive, par la réduction du déficit et de la dette :

Le groupe PS se veut « responsable » car ne pas ratifier ce Traité serait lourd de conséquences. Cela entraînerait une perte de la confiance des marchés financiers (Propos rapportés : Olga Zrihen Zaari, députée, PS, PW : 22).

Nous avons pris nos responsabilités, même si c'était difficile, même s'il fallait faire des efforts substantiels, nous avons validé les accords [...]. Cela a permis aussi la réduction de l'emprise des marchés sur les entités publiques. Il est vrai que l'on peut regretter cette emprise des marchés sur les finances publiques, mais pour l'instant, elle est réelle, elle existe et il faut lutter contre (Emmanuel Disabato, député, ECOLO, PW : 34).

La dépendance financière vis-à-vis des jugements des marchés financiers entraîne notamment la nécessité de sécuriser une autre source potentielle de financement en s'assurant l'accès au Mécanisme européen de stabilité (MES), créé en 2012 comme ultime recours pour le financement d'États privés d'accès aux prêts des marchés des capitaux. En effet, la ratification du TSCG et la transposition nationale de la règle d'or forment désormais des prérequis pour pouvoir prétendre à cette assistance financière, créant ainsi une nouvelle forme de conditionnalité *ex ante* attachée au MES. Le « devoir politique » (Christiane Vienne, députée, PS, PF : 11) de prendre en compte ce paramètre se retrouve très régulièrement dans les débats, bien que seul le MR approuve explicitement cette nouvelle condition d'accès. En revanche, s'il partage l'idée de la « nécessité de remettre rapidement de l'ordre dans [les] finances [publiques] », le VB disqualifie l'argument de la contrainte de l'accès au MES : il considère que l'État belge n'aura jamais besoin de cette « solidarité européenne », qu'il assimile par ailleurs à un « transfert Nord-Sud » où les États du Nord et la Flandre paieraient « la note des plus faibles » (Bruno Valkeniers, député, VB, PF : 23-24). La forme *solidarité* apparaît ainsi 76 fois dans le corpus et renvoie au MES pour la grande majorité de ses significations.

Pouvons-nous contester sur le fond qu'il est indispensable de limiter le poids de la dette sur les générations futures ? Pourrions-nous assumer que la Belgique, si elle était confrontée à une crise grave, doive renoncer à l'assistance financière du Mécanisme européen de stabilité, ce qui serait le cas si elle ne ratifiait pas ce traité ? [...] En réponse à ces différentes questions, le Ministre-Président en a appelé à la responsabilité de chacun face à ces enjeux (Propos rapportés : Rudi Vervoort, Ministre-Président du Gouvernement bruxellois, PS, PB : 10).

2.2.2. Les contraintes institutionnelles : gouvernance multi-niveaux et déresponsabilisation du pouvoir législatif

À côté des inquiétudes relatives à l'accès aux marchés et au MES, l'on retrouve une mise en récit du risque d'isolement politique et institutionnel de la Belgique au niveau européen – à l'instar de ce qu'observe Archibald Gustin dans le cas du CETA¹³. Ce discours puisait alors dans un registre de type éthique, invoquant la menace qui pesait sur les valeurs du libre commerce entre les peuples. En revanche, le récit qui entoure le TSCG puise dans le registre plus pragmatique de la nécessité de « rester à la table des négociations » afin de porter des revendications sociales ou environnementales au sein des enceintes européennes. De telles revendications seraient uniquement réalisables *via* le renforcement de l'Union économique et monétaire – et donc la ratification du traité. Aucun parti de gouvernement n'évoque toutefois les restrictions économiques, sociales ou environnementales que pourrait entraîner la règle d'or.

Il faut voir dans ce vote, le symbole de notre volonté de poursuivre un combat pour une autre Europe. [...] Si nous votons ce traité aujourd'hui, c'est parce que nous sommes réalistes et responsables. Nous sommes convaincus que nous avons plus à perdre qu'à gagner en nous mettant à la marge par l'expression d'un vote négatif (Isabelle Simonis, cheffe de groupe parlementaire, PS, PW : 31-33).

Personne ne peut le nier : ne pas ratifier ce traité reviendrait à se saboter ! C'est très bien d'avoir raison tout seul, mais l'histoire a

.....

13 Voir dans cet ouvrage la contribution d'Archibald Gustin, « Le fédéralisme comme vecteur de contestation au néolibéralisme ? Le cas de l'opposition wallonne à l'Accord économique et commercial global (CETA) » (chapitre 9).

montré que seuls ceux qui restent à la table des négociations et qui agissent concrètement pour changer les choses engrangent des résultats. [...] Ce travail sur les mentalités au niveau européen n'est pas possible en demeurant sur le banc de touche (Philippe Close, chef de groupe parlementaire, PS, PB : 30-33).

Est enfin invoqué le fait que le traité est déjà entré en vigueur et que les règles qu'il contient existeraient déjà dans d'autres instruments européens – la non-ratification n'aurait donc aucun impact tangible. Sont ainsi cités le *Two-Pack* (20 fois) et surtout le *Six-Pack* (38 fois)¹⁴, qui est accompagné de la forme *déjà* 11 fois : les règles du TSCG sont déjà en vigueur, déjà d'application, déjà adoptées, déjà acceptées, déjà formulées, s'appliquent déjà. De plus, dès lors que le traité a été signé par les chefs de.s des exécutifs européens, les enceintes législatives ne sauraient s'opposer à l'action de l'exécutif au niveau international. Le pouvoir exécutif se trouve ainsi renforcé par la structure européenne, qui confère une place essentielle au Conseil européen et au Conseil de l'UE, configurations intergouvernementales qui élargissent la distance entre les gouvernements et les parlements nationaux. Les pouvoirs législatifs sont de ce fait réduits à un simple rôle de ratification de décisions déjà prises par ailleurs (Gobin 2013). Une vision pragmatique, exprimée sous la forme d'un calcul coût-bénéfice, est alors favorisée : une non-ratification n'apporterait rien mais ferait perdre beaucoup à l'État belge. La norme budgétaire, déjà existante et effective, produira ses effets avec ou sans la ratification des élu.e.s belges.

Chers collègues, faisons preuve d'un peu d'honnêteté intellectuelle. Le traité est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 et les principales dispositions de contrôle des budgets qu'il comporte s'appliquent déjà à la Belgique [...] Il n'y a donc pas réellement de nouvelles règles budgétaires introduites par ce traité ! Et contrairement à ce que l'on entend parfois dire, ne pas voter le traité ne permettrait donc pas d'atténuer la contrainte budgétaire ! [...] Ne pas ratifier le traité serait lourd de conséquence [...], serait un gâchis, car nous y perdriions la solidarité sans alléger la rigueur.

.....

14 Les Six-Pack et Two-Pack sont un ensemble de directives et règlements européens produits dans le contexte de la « crise de la zone euro » et visant à compléter le Pacte de stabilité et de croissance. Ils renforcent le contrôle et la surveillance des déficits et dettes publiques par la Commission européenne ainsi que les procédures préventives et correctrices en cas de déviance vis-à-vis des critères européens.

Aujourd'hui, les décisions sont actées au niveau européen. Nous n'avons plus le pouvoir de modifier le traité. [...] Nous devons admettre que [...] le combat sur ce traité est perdu. Il ne s'est pas joué ici, aujourd'hui, bien évidemment (Isabelle Simonis, cheffe de groupe parlementaire, PS, PW : 31-33).

En conclusion, chers collègues, face à un texte déjà signé au nom de la Belgique et déjà ratifié par le niveau fédéral et par tous les autres pays européens, nous choisissons, dans l'entité politique où nous exerçons des responsabilités, de refuser la résignation. Résignation de celles et de ceux qui acceptent l'austérité comme un dogme ou une solution de moindre mal. Résignation de ceux qui s'en lavent les mains au nom d'une soi-disant radicalité, mais qui ne débouchent sur aucune alternative crédible. Nous choisissons une attitude de résistance dans les institutions où il existe des majorités progressistes [...], en adoptant une éthique de responsabilité qui rend notre action politique réellement utile au bénéfice des citoyens et surtout des plus précarisés (Emmanuel Disabato, député, ECOLO, PW : 36).

CONCLUSION

Au sein des trois parlements belges étudiés, le récit de la stabilité budgétaire se matérialise à travers deux registres argumentatifs clés : la dépolitisation des questions de finances publiques et les contraintes financières et institutionnelles « externes ». Un tel récit est partagé par l'ensemble des partis de gouvernement qui participent aux débats, qu'ils se situent à la droite ou à la gauche du spectre politique. Si les partis socialistes et écologistes lui apportent certaines nuances, d'abord en lui opposant des préoccupations sociales ou environnementales, et ensuite en critiquant plus ouvertement la doctrine de la rigueur budgétaire lorsqu'ils se trouvent dans l'opposition, ils concluent toujours *in fine* à la nécessité de la rigueur budgétaire, qui transcenderait toute considération idéologique. De fait, au sein de ces débats, les questions de finances publiques sont construites comme des questions comptables apolitiques qui ne laissent pas le choix de la contestation. Les arguments des contraintes externes invoqués par les élu.e.s ne font que renforcer cette énonciation d'une impuissance parlementaire. C'est bien le rôle même des acteurs parlementaires belges au cœur des finances

publiques nationales qui est requalifié à travers le discours néolibéral de la stabilité budgétaire. Ce dernier disqualifie ainsi d'emblée toute possibilité de résistance, et de ce fait toute alternative politique en Belgique.

Si « l'objectif ultime de la recherche sociale et historique est de restituer et d'analyser, autant que faire se peut, [les] significations dans le cas de chaque société étudiée » (Castoriadis 1996 : 192), l'objectif de cette étude aura été de démontrer comment des stratégies discursives, puisant dans l'idée-force de la stabilité budgétaire, participent à la reproduction d'un imaginaire commun et donc d'un régime de politique économique néolibéral en Belgique. À l'étude des débats qui se sont tenus aux Parlements fédéral, wallon et bruxellois au sujet du TSCG, l'on observe une large homogénéité de telles stratégies parmi la totalité des partis siégeant dans les coalitions de gouvernement. Les éloignements discursifs repérés s'expliquent par l'identité partisane (gauche-droite) et la position institutionnelle (majorité-opposition) des partis écologistes et socialistes, mais aussi par l'existence, au Parlement fédéral, de résistances politiques et discursives, largement minoritaires, vis-à-vis du transfert de compétences aux institutions de l'UE (VB) ou vis-à-vis de la doctrine de la stabilité budgétaire (député indépendant).

In fine, un tel consensus de l'élite parlementaire belge autour d'un même imaginaire comptable quant au domaine des finances publiques nourrit l'hypothèse de l'affaiblissement, voire de la disparition de véritables alternances décisionnelles au sein de la vie politique belge au bénéfice d'une tendance largement homogène au choix de la rigueur budgétaire. L'imaginaire politique autour de ce récit relève de l'enjeu de l'autonomie du politique. La forme spécifique des institutions gouvernementales belges, qui fonctionnent par coalition de partis, participe à la neutralisation de toute forme d'opposition à l'ordre budgétaire européen néolibéral. L'orientation de la politique économique y est pensée et présentée comme n'étant pas issue des choix politiques de celles et ceux qui sont élu.e.s pour la prendre, mais comme un acte se fondant sur la croyance comptable et le choix de la rationalité : elle échappe dès lors à la « délibération des hommes » (Supiot 2020 [2015] : 43) et donc à toute potentielle altération. Le fondement de la norme disciplinaire budgétaire est ainsi tacitement établi à un niveau extra-politique, voire extra-social (Castoriadis 1996) en ce sens qu'elle est fictivement conçue

comme autonome et placée « hors du monde » social (Lebaron 2000 : 243-244). Une telle signification imaginaire collective constitue un moyen par lequel se construit et se maintient la légitimité, et donc la pérennité de cette norme – et participe en dernière instance à la mise en ordre de certaines pratiques sociales instituées, en ce compris le mode de répartition des ressources et d'exercice du pouvoir politique qu'une société se donne (Lemoine, Thérét 2017). L'affaiblissement démocratique qui résulte de cette croyance correspond à une dépossession du politique et à la dégradation de la future prérogative gouvernementale et législative à « orienter l'évolution de la société » en fonction des choix de société qui ont présidé à l'élection de ses représentant.e.s (Castoriadis 1996 : 279).

Au-delà de cette homogénéité discursive, une enquête microsociologique auprès des énonciateur.ice.s pourrait permettre de mettre en lumière les spécificités et les déviations dans les schémas cognitifs individuels vis-à-vis de l'imaginaire néolibéral, ainsi que leurs fondements (stratégique, idéal, cognitif). L'appréhension de ces spécificités viendra confirmer la force de l'imaginaire partagé et du discours commun, qui convergent malgré tout vers un objectif de politique économique unique.

BIBLIOGRAPHIE

- Aglietta M., Strange S., Cohen É., « État, monnaie et risque de système en Europe », in Thérét B. (dir.), *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, 1995, pp. 432-482.
- Borriello A., *Quand on n'a que l'austérité. Abolition et permanence du politique dans les discours de crise en Italie et en Espagne (2010-2013)*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2018.
- Bourdieu P., « L'État et la concentration du capital symbolique », in Thérét B. (dir.), *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, 1995, pp. 71-105.
- Bouvy A.-S., Lievens F.-X., Malay O., Strale M., « Un demi-siècle de néolibéralisme dans le rail », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Castoriadis C., *Les carrefours du labyrinthe 4 : La montée de l'insignifiance*, Paris, Seuil, 1996.
- Fairclough N., *Language and Power*, London, Longman, 1989.
- Fallon C., Stassart I., « Des contrastes saisissants : capacités administratives et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et en Wallonie »,

- in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Gobin C., « L'Union européenne et la nouvelle gouvernance économique : un système politique contre l'État démocratique », *Pyramides*, vol. 25, n° 1, 2013, pp. 155-180.
- Gobin C., « Discours constituant, austérité et néolibéralisme : des dynamiques énonciatives imbriquées. Le cas des Grandes Orientations des politiques économiques de l'Union européenne », *Langage et société*, vol. 166, n° 1, 2019, pp. 31-51.
- Guilbert T., *Le discours idéologique ou la force de l'évidence*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- Gustin A., « Le fédéralisme comme vecteur de contestation du néolibéralisme ? Le cas de l'opposition wallonne à l'Accord économique et commercial global (CETA) », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Le Lann Y., Lemoine B., « Les comptes des générations. Les valeurs du futur et la transformation de l'État social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 194, n° 4, 2012, pp. 62-77.
- Lebaron F., *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Paris, Seuil, 2000.
- Lebart L., Salem A., *Statistique textuelle*, Paris, Dunod, 1994.
- Lemoine B., *L'ordre de la dette. Les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016.
- Lemoine B., Thérét B., « Les assemblages de l'État de finance. Hiérarchisations des dettes publiques et réversibilité des politiques monétaires et financières en France », *Sociétés politiques comparées*, vol. 41, n° 2, 2017, pp. 2-32.
- Lordon F., « Vers une théorie régulationniste de la politique. Croyances économiques et pouvoir symbolique », *L'Année de la régulation*, vol. 3, 1999, pp. 169-207.
- Lordon F., « La force des idées simples. Misère épistémique des comportements économiques », *Politix*, vol. 13, n° 52, 2000, pp. 183-209.
- Piron D., *Gouverner les régions par les finances publiques - Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019.
- Piron D., « The Special Financing Law: Tax competition and fiscal consolidation at the heart of Belgium's material economic Constitution », in Grégoire G., Miny X. (eds), *The Idea of Economic Constitution in Europe*, Leiden, Brill, 2022, pp. 659-686.
- Piron D., « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Printz A., « L'enrôlement des familles dans les systèmes de santé mentale. Un "tournant néolibéral" des prises en soin ? », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

Streeck W., « The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State », *German Economic Review*, vol. 15, n° 1, 2014, pp. 143-165.

Supiot A., *La gouvernance par les nombres*, Paris, Pluriel, 2020 [2015].

ANNEXES

TABLEAU 2 – COMPOSITION DU CORPUS

Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Séance plénière du 20 décembre 2013, Compte-rendu intégral n° 10 (2013-2014), pp. 7-40.	12 531 occurrences
Parlement wallon, Séance plénière du 20 décembre 2013, Compte-rendu intégral n° 8 (2013-2014), pp. 21-42.	20 639 occurrences
Chambre des Représentants de Belgique, Séance plénière du 19 juin 2013, Compte-rendu intégral, 4 ^e session, CRIV 53 PLEN 149, pp. 2-62.	25 675 occurrences
	Total : 58 845 occurrences

TABLEAU 3 – INDEX HIÉRARCHIQUE¹⁵

	Forme	Fréquence		Forme	Fréquence
1	nous	568	26.	commission	75
2	traité	336	27.	faire	75
3	plus	256	28.	crise	73
4	je	231	29.	mesures	73
5	europe	227	30.	doit	72
6	européenne	202	31.	sociaux	71
7	budgétaire	200	32.	accord	70
8	union	164	33.	tous	70
9	européen	154	34.	euro	69
10	politique	142	35.	européens	69

.....

15 Formes apparaissant le plus fréquemment dans le corpus de texte. La ponctuation, les chiffres, les prénoms et noms des député.e.s et les mots « outils » (conjonctions, prépositions, *etc.*) ont été supprimés de chaque tableau.

11	états	131	36.	citoyens	66
12	vous	125	37.	aujourd'hui	64
13	notre	117	38.	niveau	62
14	fait	107	39.	parlement	62
15	pays	106	40.	stabilité	62
16	nos	82	41.	texte	62
17	Belgique	81	42.	austérité	61
18	groupe	81	43.	dette	61
19	politiques	79	44.	mécanisme	61
20	état	78	45.	budgétaires	60
21	membres	77	46.	coopération	60
22	économique	76	47.	objectifs	59
23	faut	76	48.	autres	58
24	peut	76	49.	cas	57
25	solidarité	76	50.	sociale	57

TABLEAUX 4 – COOCCURRENCES DES FORMES ANALYSÉES

Famille lexicale de « nécess- » (*nécessaire(s), nécessité, nécessairement, nécessite*) (48 occurrences) :

Cooccurrent	Fréquence	Co-fréquence	Indice ¹⁶
assainissement	10	4	4
bonne	16	4	3
concilier	2	2	3
finances	44	5	3
tente	3	2	3
publiques	27	4	3
puzzle	4	2	2
intégration	17	3	2
absolument	5	2	2

.....
16 Indice de probabilité de ce niveau de co-fréquence.

Famille lexicale de « respons- » (*responsabilité(s), responsable(s), responsabiliser, responsabilisation*) (64 occurrences) :

Cooccurrent	Fréquence	Co-fréquence	Indice
niveaux	13	5	5
réaliste	7	4	5
politique	142	13	4
attitude	15	4	3
lourd	7	3	3
concilier	2	2	3
corolaire	2	2	3
éthique	2	2	3
nier	2	2	3
réalistes	2	2	3
résignée	2	2	3

« Indispensable » (17 occurrences) :

Cooccurrent	Fréquence	Co-fréquence	Indice
concilier	2	2	4
douloureuse	3	2	4
tente	3	2	4
raisonnable	4	2	3
étape	8	2	3
particulièrement	8	2	3
importance	12	2	2
soumis	14	2	2
intégration	17	2	2
générations	18	2	2
budgétaire	200	5	2

« Faut » (76 occurrences) :

Cooccurrent	Fréquence	Co-fréquence	Indice
réaffirmer	3	3	4
oublier	5	3	3
arrêter	6	3	3
emprunter	6	3	3
transactions	15	4	3
ratifie	2	2	3

« Générations » (18 occurrences) :

Cooccurrent	Fréquence	Co-fréquence	Indice
futures	20	17	34
engagement	9	5	8
vis-à-vis	11	3	4
poids	3	2	3
indispensable	17	2	2

« Confiance » (12 occurrences) :

Cooccurrent	Fréquence	Co-fréquence	Indice
entraînerait	3	3	7
financiers	14	4	6
internes	4	3	6
perte	5	3	6
tensions	5	3	6
marchés	21	4	5
renforcement	16	3	4

« Solidarité » (76 occurrences) :

Cooccurrent	Fréquence	Co-fréquence	Indice
états	131	24	13
membres	77	15	9
mécanismes	15	7	7
aller	7	5	6
appel	4	4	6
prévus	5	4	5
place	19	6	5
optimale	3	3	4
mécanisme	61	9	4
sécurité	16	5	4
instruments	4	3	4

« Six-pack » (38 occurrences) :

Cooccurrent	Fréquence	Co-fréquence	Indice
two-pack	20	9	11
déjà	80	11	8
2011	10	5	7
vigueur	17	5	5
décembre	12	4	4

PARTIE II

APPLICATIONS SECTORIELLES

DES CONTRASTES SAISSANTS : CAPACITÉS ADMINISTRATIVES ET TRAJECTOIRES DE NÉOLIBÉRALISATION EN FLANDRE ET EN WALLONIE

Catherine **Fallon** et Isalyne **Stassart**
(Université de Liège)

INTRODUCTION

Ce chapitre compare les dispositifs administratifs et les réseaux d'expertise développés en Wallonie et en Flandre pour assurer la mise en œuvre des politiques transférées. Les Communautés et les Régions qui héritent de nouvelles compétences doivent en effet développer leur capacité administrative en matière d'expertise, de capacité de proposition politique et de gestion (Howlett 2009). En nous inspirant de la théorie de l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes 2007), nous postulons que la construction de tels dispositifs, portée par des réseaux d'acteurs diversifiés, dépasse la pure logique d'efficacité administrative et traduit une rationalité politique propre. Il s'agit alors d'interroger l'hypothétique inscription de ces dispositifs émergents dans un processus de néolibéralisation, entendu comme le « désenchantement » du politique par la généralisation du recours à la rationalité économique et une extension des relations marchandes (ou quasi-marchandes) dans des pans de la société ou des secteurs de l'État jusque-là préservés (Davies 2014). Au-delà du discours politique, peut-on identifier, dans les deux entités étudiées, l'institutionnalisation de nouveaux dispositifs en ligne avec une approche néolibérale de l'action publique ?

Pour répondre à cette question, nous comparons deux secteurs de politique publique décentralisés lors des deux principales réformes institutionnelles : la politique scientifique universitaire (1988-1989) et les allocations familiales (AF) (2011-2012). Contrairement aux cas abordés dans d'autres chapitres¹, ces secteurs ne sont pas soumis à des exigences européennes fortes, mais s'inscrivent dans des processus d'européanisation « douce » (Jacquot 2013). On peut dès lors émettre l'hypothèse que, tout en s'inscrivant dans des courants d'influence plus larges, européens ou internationaux, les politiques menées dans ces deux secteurs traduisent des orientations régionales propres.

Le plan est le suivant. La première partie présente les trajectoires de réforme dans les deux secteurs étudiés, d'abord en Flandre, puis dans le sud du pays. Pour chaque cas, nous présentons la dynamique de construction des dispositifs de gestion des nouvelles compétences, en termes de réseaux d'acteurs et d'infrastructures d'expertise, ainsi que leur inscription dans le contexte politique régional, belge et européen². La seconde partie se penche ensuite sur trois dimensions saillantes, qui constituent autant de différences entre le nord et le sud du pays : l'asymétrie du processus de fédéralisation, l'ouverture à l'influence de l'Union européenne (UE) et le renforcement de réseaux de connaissance entre universitaires et administrations en soutien à la gestion publique. Cette comparaison met en lumière des trajectoires différentes de « néolibéralisation » dans les deux régions. Soucieux de renforcer l'identité de leur région, les responsables flamands développent très tôt des dispositifs de gestion stratégique prenant appui sur les projets européens. Les acteurs francophones et wallons peinent, en revanche, à créer une telle dynamique, handicapés par les fractures institutionnelles, mais aussi par leur absence d'adhésion aux projets soutenus par les instances européennes et internationales.

.....

1 Voir dans cet ouvrage les contributions d'Ariane Gemander, « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique » (chapitre 4) et d'Anne-Sophie Bouvy, François-Xavier Lievens, Olivier Malay, e.a., « Un demi-siècle de néolibéralisme dans le rail » (chapitre 8).

2 Ce chapitre prend appui sur les travaux réalisés ces dernières années par des chercheurs associés au centre de recherches Spiral de l'Université de Liège : Fallon (2011), Charlier (2021) et Stassart (2022).

1. LES TRAJECTOIRES DE RÉFORME EN FLANDRE

1.1. La politique scientifique universitaire : se saisir de l'Europe pour étendre la logique de marché

La crise de l'Université catholique de Louvain marque le début de la communautarisation formelle du pays : elle révèle, dès 1968, le lien étroit entre les élites politiques et universitaires de Flandre. Le premier exécutif flamand présente en 1982 son projet de politique industrielle pour la Flandre, intitulé « *Derde Industriële Revolutie Vlaanderen* » (DIRV), devant une audience de 1500 entrepreneurs, scientifiques, syndicalistes et politiques (Charlier 2021). Ce projet de construction d'une « économie fondée sur la connaissance », largement influencé par les discours de l'UE, affirme surtout l'autonomie politique et culturelle de la Flandre et le rejet du modèle belge d'innovation, qualifié d'obsole, pour redessiner la politique scientifique.

De leur côté, les responsables universitaires s'engagent dans le projet européen de construction d'un espace d'enseignement universitaire et de recherche. Dès 1985, le recteur de la KU Leuven, Roger Dillemans, participe aux travaux du « Groupe de Coimbra », qui rassemble les principales universités multidisciplinaires européennes. Leurs propositions, proches du lobby des industriels européens (Kauppinen 2014), soulignent l'importance des universités pour le développement et la croissance économique, ainsi que le nécessaire recours au *benchmarking* pour améliorer les performances des politiques menées.

Lorsque la Communauté flamande hérite de cette compétence en 1989, elle s'engage rapidement dans le processus de Bologne pour réorganiser l'enseignement supérieur en pôles territoriaux (plutôt qu'en réseaux philosophiques, propres à la pilarisation historique du pays) et financer massivement des centres universitaires d'excellence, en référence au modèle européen (Charlier, Croché 2008). Les responsables politiques présentent l'enseignement comme la base d'une société prospère et efficace dont le pilotage repose sur le contrôle des résultats, dans une logique d'exigence et de reddition des comptes. Ce « pilotage par les résultats » met en compétition les universités flamandes en matière d'enseignement comme de recherche. Dans un contexte de croissance des

ressources, le financement des universités est lié à la performance relative de l'organisation (Jonkers, Zacharewicz 2016) : l'enveloppe fermée de l'allocation annuelle est répartie pour 45 % sur la base d'une clé liée aux « *outputs* » des universités et une série d'indicateurs.

Les discussions menées au Parlement flamand témoignent du soutien des recteurs flamands et relaient une large consultation du secteur (universités et hautes écoles, mais aussi entreprises et syndicats), reliquat de la logique consociative de la décision publique propre à la Belgique (De Wit, Verhoeven, Broucker 2019). Mais un tel mode de gestion impose des investissements en matière de construction de bases de données statistiques et d'expertise pour organiser des processus d'évaluation *ex post* des résultats de la recherche (publications, brevets et *spin-offs*). L'administration doit disposer d'une infrastructure de données permettant le suivi et le pilotage de la production scientifique (nombre de chercheurs, de doctorats, de publications, de citations, *etc.*). Pour ce faire, le Gouvernement finance un Centre interuniversitaire d'expertise en monitoring de la recherche et développement (ECOOM) qui assure la collecte et la compilation de ces données, en ligne avec les standards internationaux pour garantir une comparaison des performances de la production scientifique flamande avec le reste du monde, dans une logique de *ranking* généralisé.

En synthèse, la Flandre investit non seulement dans le secteur universitaire, mais aussi dans de nouvelles structures administratives pour disposer des outils de régulation encourageant l'excellence qu'elle met en avant dans ses rapports politiques, en se présentant comme une des régions les plus innovantes d'Europe. Un imaginaire cohérent se décline à la fois dans les discours officiels et les plans d'action gouvernementaux, mais aussi à travers les instruments de soutien et d'organisation de la recherche : d'une part, la politique d'innovation flamande finance des centres d'excellence dans des secteurs stratégiques ; d'autre part, elle base son succès sur une logique de compétition entre universités et entre chercheurs, aussi bien au niveau international que régional.

1.2. La politique d'allocations familiales : réduire efficacement la pauvreté par l'expertise économétrique

La fédéralisation de la protection sociale est une demande forte de la Flandre. Si des pans importants de la politique familiale sont transférés aux communautés dès les années 1980 (l'aide aux familles, l'accueil de la petite enfance, *etc.*), les prestations familiales, qui relèvent de la sécurité sociale, ne sont alors pas concernées (Demertzis 2018). En 1999, le Parlement flamand adopte « cinq résolutions reprenant les lignes de force pour une prochaine réforme de l'État » (Pagano 2001), largement reprises dans les discussions politiques flamandes, qui prévoient le transfert de l'ensemble de la politique de la santé et de la famille. La sixième réforme de l'État, négociée en 2011 et mise en œuvre en 2014, entérine le transfert des AF aux entités fédérées.

La région flamande choisit de regrouper les prestations familiales avec les autres allocations (accueil de la petite enfance et autres), dans une politique familiale intégrée confiée à l'agence régionale *Kind & Gezin* (K&G), créée en 1984 pour gérer la protection de l'enfance et de la jeunesse. Assumant un rôle de régulation en matière d'AF, K&G commande en 2015, en lien avec le cabinet et *via* le *Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*, une étude universitaire visant à réaliser des évaluations *ex ante* de scénarios politiques. Le *Centrum voor Sociaal Beleid* (CSB) de l'Université d'Anvers (UA) réalise une première analyse sur la proposition politique, en mobilisant un modèle de micro-simulation (MMS) basé sur l'outil européen EUROMOD. Une étude contradictoire est ensuite commandée à une autre équipe du même *Steunpunt* basée à la KU Leuven, qui mobilise elle aussi le MMS EUROMOD pour son étude du « *armoede test* » (test de pauvreté) : cet outil, inscrit dans le plan d'action flamand de la lutte contre la pauvreté, étudie les impacts potentiels des politiques, en vue d'adapter les restations familiales aux conditions individuelles des familles pour réduire la pauvreté infantile.

Les MMS reposent sur un échantillon représentatif des unités microéconomiques pour simuler des changements de comportements à la suite d'un changement de politique. À la différence des modèles macro-économétriques, qui se limitent aux agrégats, les MMS simulent l'effet de changements de politique sur des

unités individuelles d'analyse (individu ou ménage) (Mitton, Sutherland, Weeks 2014). Ces outils permettent d'étudier les conséquences redistributives d'une politique sociale (Legendre 2004), c'est-à-dire d'aborder la question d'équité en parallèle à celle de l'efficacité. Plusieurs MMS existent en Belgique, parce que les administrations flamandes et fédérales soutiennent leur développement en lien avec les centres universitaires. Le CSB (UA) et le CES (KU Leuven) sont ainsi les experts flamands du modèle EUROMOD. En choisissant les MMS pour définir et légitimer leurs choix politiques, les responsables et universitaires flamands s'alignent sur des initiatives internationales : la réalisation de « *Ex Ante Poverty Assessment* » mobilisant des MMS est encouragée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'UE.

2. LES TRAJECTOIRES DE RÉFORME EN WALLONIE

2.1. *La politique de recherche universitaire : entre immobilisme institutionnel et hésitations politiques*

Depuis 1989, les universités francophones sont affiliées à deux autorités politiques : la Région wallonne pour la politique de recherche industrielle et la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) en matière d'enseignement supérieur et de recherche fondamentale *via* le Fonds de la recherche scientifique (FRS-FNRS) et fonds associés. Les chercheurs wallons sont dès lors partagés entre deux discours politiques légitimes : celui du FNRS au niveau de la FWB, mobilisant une tradition d'excellence scientifique dans un cadre de référence international, et celui de la Région wallonne proposant un redéploiement industriel limité à son territoire (Fallon 2011).

En matière de recherche fondamentale, le transfert de cette compétence à la FWB ne provoque pas de réel changement : le financement des universités reste basé sur le principe d'une enveloppe fermée, partagée en fonction du nombre d'étudiants inscrits. La logique de pilarisation est toujours vivace, mobilisant les principes d'autonomie et d'égale qualité entre organisations. La collaboration se révèle difficile entre les responsables

politiques et universitaires. *Via* le Conseil des recteurs et le FNRS, les universités gardent une large maîtrise de la distribution et de l'utilisation des ressources (limitées) mises à leur disposition par la FWB. En raison du système de financement des entités fédérées³, celle-ci dispose de ressources à peine suffisantes pour maintenir le financement de l'enseignement supérieur et du FNRS. L'administration de la recherche universitaire repose avant tout sur les universités elles-mêmes et la politique de recherche consiste à « financer sans diriger » (Charlier 2021).

Pour favoriser les collaborations et partages de ressources, le Gouvernement crée en 2013 une nouvelle administration comme plateforme entre les établissements d'enseignement supérieur, dont les représentants sont majoritaires au conseil d'administration : l'Académie de recherche et d'enseignement supérieur (ARES). Le décret de financement de 2014 propose une nouvelle clé de répartition des ressources en partie basée sur les *outputs* (articles, projets européens, *etc.*). Une telle répartition compétitive du financement des universités (partiellement) basée sur les *outputs* représenterait un changement de paradigme (Fallon 2014). Mais sa mise en œuvre peine à se concrétiser car l'ARES ne dispose que des chiffres que les universités veulent bien lui transmettre. En effet, il n'existe pas d'accord entre les universités pour engager un partage d'information sur leurs performances en matière de recherche et pour entrer dans cette logique de concurrence interuniversitaire semblable à celle de la Flandre.

En matière de recherche industrielle, le programme wallon est longtemps resté une politique « de guichet » (Charlier 2021). En 2005, les autorités wallonnes financent un programme d'investissement novateur, baptisé « Plan Marshall », soutenant de larges projets de recherche partenariale associant industriels et universités au sein de pôles stratégiques dans cinq domaines clés. L'objectif annoncé de ces mesures est de soutenir le redressement économique de la Wallonie, en créant des partenariats d'innovation entre industries et centres de recherche pour augmenter la compétitivité des entreprises et l'exportation dans une

.....

3 Voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron, « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées » (chapitre 3).

logique d'économie de la connaissance⁴. Les pôles ont un statut d'association sans but lucratif et se développent à l'extérieur de l'administration, mais sous le contrôle de celle-ci. Il s'agit d'une initiative politique localisée plus que d'une réforme administrative. Le Plan Marshall ne bouleverse ni le fonctionnement de l'administration régionale ni celui des chercheurs universitaires, qui hésitent à s'inscrire dans les contraintes des partenariats industriels, alors qu'ils sont traditionnellement subsidiés par des dispositifs de financement compétitifs – dont ceux du FNRS – dont ils maîtrisent les codes et contrôlent le fonctionnement, les projets étant évalués par les pairs. C'est toujours sur la base des attentes de leur communauté disciplinaire au niveau mondial que les chercheurs francophones adaptent leurs comportements, en mobilisant les systèmes de métrologie internationaux disponibles (Fallon, Charlier 2019).

2.2. *Respecter le « carcan budgétaire » : le transfert des prestations familiales assuré par le cabinet ministériel*

Le transfert de prestations familiales n'est pas une demande wallonne : bien au contraire, le Gouvernement wallon dénonce un risque de déconstruction du système de sécurité sociale dont le transfert des AF ne serait qu'un premier pas exigé par la Flandre. Le premier choix politique est celui de l'ancrage institutionnel de cette compétence : jusque-là, la FWB exerce les compétences sur les matières dites « personnalisables » et particulièrement la protection de l'enfance. Au vu du budget particulièrement important des AF, la décision est prise de transférer cette responsabilité vers la Région wallonne. Avec ce découplage, les acteurs de terrain spécialistes des politiques de la famille et de l'enfance doivent doubler leur attention politique entre la Communauté et la région. Le Gouvernement wallon confie la gestion de cette compétence à l'Agence wallonne pour une Vie de Qualité (AVIQ), créée en 2015, à partir de l'ancienne Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées. Contrairement à la branche « Handicap » qui dispose d'une large

.....

4 Voir dans cet ouvrage la contribution de Hadrien Macq, « Réadapter une société en retard. Ressorts néolibéraux des politiques de créativité et d'innovation wallonnes » (chapitre 6).

expertise administrative historique de son secteur, la branche « Famille » de l'AVIQ ne dispose alors pas de compétences analytiques et statistiques propres.

Pour définir un scénario politique en matière d'AF, le cabinet du ministre de l'Action sociale, Maxime Prévot (CDH), lance en 2015 un avis de marché pour une étude destinée à explorer « toutes les pistes de simplification et d'amélioration du modèle d'[AF] en tant que soutien à la parentalité », dans le respect du « carcan budgétaire ». Pour recourir à des simulations, les fonctionnaires wallons et le cabinet de consultance chargé de l'étude doivent faire appel à l'administration fédérale en voie de disparition (FAMIFED), seule capable de fournir chiffres et statistiques nécessaires. En effet, l'institut statistique wallon (IWEPS) ne dispose ni des données, ni des compétences de modélisation développées au niveau fédéral et en Flandre avec le soutien des universités. Finalement, le cabinet ne mobilise ni l'étude, ni les scénarios fournis par le consultant mais choisit de développer en interne son propre « moteur de simulation » sur la base des données transmises par FAMIFED. Ce fichier Excel se limite à estimer l'impact des propositions de réforme sur le budget régional, et non sur le revenu disponible des ménages ou des individus, voire des enfants. Les « simulations » ne sont donc pas effectuées au niveau des entités microéconomiques afin de tester l'efficacité ou l'équité du modèle en matière de lutte contre la pauvreté infantile, mais bien au niveau macroéconomique, dans une perspective de contrôle budgétaire.

3. DEUX TRAJECTOIRES DISTINCTES, DEUX PROJETS POLITIQUES DIFFÉRENTS

L'étude des trajectoires poursuivies en Flandre et en Wallonie a mis en évidence des processus très différents et démontré, dans chaque région, une certaine continuité en matière d'acteurs mobilisés, de processus de définition de l'action publique et de construction des capacités administratives. Nous proposons de discuter la configuration de ces trajectoires suivant trois axes : l'asymétrie institutionnelle autant que politique mobilisant des réseaux d'acteurs différents, le rapport à l'intégration européenne

et la mise en capacité des entités fédérées chargées de ces nouvelles compétences.

3.1. *La grande asymétrie : configurations institutionnelles, projets politiques et réseaux d'acteurs*

Tant pour la communautarisation de la politique universitaire que pour la scission des AF, la Flandre revendique la fédéralisation, associée à une critique du modèle de la Belgique unitaire. Cette posture lui impose de développer son propre projet d'État et de le traduire dans les dispositifs légitimes aux yeux des acteurs politiques, industriels et universitaires qui soutiennent ce saut politique. Le choix flamand de fusionner les institutions régionales et communautaires assure un cadre simplifié et cohérent, comme en témoigne particulièrement le cas des politiques de soutien à l'innovation, qui hybrident des secteurs diversifiés (recherche et industrie) en développant un projet politique lisible et des ressources budgétaires substantielles (Charlier 2021). La création de l'organisation interuniversitaire ECOOM témoigne de la volonté d'une gestion publique basée sur la performance et les résultats : il s'agit de développer les « chiffres » pour rendre des comptes.

L'analyse du transfert des prestations familiales en Flandre démontre d'une continuité politique avec les transferts antérieurs de compétences : en matière de structure administrative, la gestion est remise à l'agence existante K&G ; en matière d'expertise, les études réalisées soulignent l'importance des liens de coopération entre universités, administrations publiques et responsables politiques rendus possibles par le financement de réseaux interuniversitaires en soutien à l'action publique (« *Steunpunten* »). Ce recours à l'expertise scientifique s'inscrit dans un programme de modernisation administrative qui impose aux administrations flamandes le développement de politiques basées sur la connaissance dans une logique de reddition des comptes.

La trajectoire du transfert de compétences et de construction de la capacité administrative est très différente en Wallonie. La naissance de la région est marquée par un double handicap : le besoin d'assurer une sortie honorable du secteur sidérurgique,

jusque-là dominant, et une marge de manœuvre limitée par le maintien d'institutions communautaires et régionales distinctes, source de morcèlement politique et de fracture entre les réseaux d'acteurs. Au niveau des politiques menées, la logique du *statu quo* domine : les Wallons se déclarent « demandeurs de rien » en matière de transfert de compétences. Cette absence de projet politique régional se traduit au niveau de la définition de la politique : les universités conservent une forte autonomie au nom du principe de la liberté académique et refusent la mise en concurrence en matière de financement au nom du principe d'égalité entre les piliers. Si les Plans Marshall successifs cherchent à renforcer la coopération entre entreprises et universités, ils peinent toutefois à réellement déborder les limites institutionnelles : les universités apprécient cet ancrage communautaire qui les protège d'une possible extension de la logique de marché, dominante aux niveaux européen et international.

Le transfert des AF confirme cette rupture : alors que les politiques de l'enfance ont été communautarisées lors des réformes précédentes, les AF sont reprises par la Région wallonne, qui ne dispose d'aucune expertise analytique et décide de l'intégrer dans une nouvelle agence : l'AViQ. Face à cette absence de capacité administrative, les choix politiques sont posés par le seul cabinet politique, dans une pure logique budgétaire.

3.2. *L'intégration européenne comme opportunité d'affirmation du projet régional flamand*

Pour les responsables flamands, les réseaux, modèles et dispositifs de connaissance et de calcul européens semblent moins une contrainte qu'une opportunité : ils deviennent une ressource pour définir et légitimer les orientations politiques de la nouvelle région. Dès les années 1980, un double processus de coopération se développe au niveau des États européens en matière de soutien à la recherche et l'innovation : universitaires et entrepreneurs, parfois confondus, sont présentés comme des partenaires essentiels pour soutenir un développement économique « basé sur la connaissance », au sein des discours européens.

En matière de politique scientifique universitaire, la comparaison met en évidence une divergence marquée, le même discours européen s'inscrivant dans deux théories de l'action

distinctes dans les deux communautés. Les universités flamandes s'inscrivent très tôt dans le processus de Bologne et l'Espace Européen de la Recherche, mobilisant un modèle de partenariat avec les entreprises ainsi qu'une logique de compétition forte, traduite par une distribution des ressources liée à la mesure de performances. Du côté francophone prédomine un discours politique de démocratisation et le maintien du principe d'égale qualité accordée à toutes les universités, bien moins inscrites dans la logique de mise en concurrence et tenues à distance des acteurs économiques.

En matière sociale, le processus d'eupéanisation est moins lisible : les compétences de l'UE sont fragmentaires et les réformes reposent principalement sur les institutions domestiques. L'« Europe sociale » a cependant pris une nouvelle ampleur à travers l'inscription de la cohésion sociale dans l'Agenda de Lisbonne : la méthode de coordination encourage les acteurs nationaux à comparer leurs ressources et leurs dispositifs d'intervention. Cet apprentissage par la mise en comparaison des politiques nationales est soutenu par les initiatives européennes, comme en témoigne la Garantie européenne pour l'enfance dans le cadre de la lutte contre la pauvreté infantile. L'engagement de l'UE s'opère aussi par son engagement pour le développement d'outils d'évaluation *ex ante* des effets distributifs des politiques. Emblématique de cette ambition est le MMS EURO-MOD, développé par des universitaires britanniques au milieu des années 1990 afin de comparer l'efficacité et l'équité de possibles réformes des politiques sociales. Grâce à l'appui d'un réseau de chercheurs européens et au soutien financier de la Commission, ce MMS prend rapidement une dimension internationale (Stassart 2022). Aujourd'hui aux mains du *Joint Research Center*, il est mis à disposition des États membres avec le soutien d'Eurostat pour créer la possibilité d'une analyse comparative en matière de politiques sociales.

La généralisation de l'usage d'EUROMOD contribue à installer un standard, une façon de paramétrer le modèle au plus près des situations nationales. Le MMS fabrique un plan de comparabilité où des politiques traditionnellement associées à la figure de l'État-providence se trouvent mises en comparaison et rapportées les unes aux autres. Ce type de *benchmarking* occulte les conditions de sélection des critères à partir desquels il devient possible d'instruire une comparaison, qui relèvent également de choix

politiques. Cette initiative européenne contribue de la sorte à dépolitiser les débats en matière de politiques sociales, présentées comme des fonctions techniques indispensables pour encadrer le marché et ses excès (Hagen 2001).

Alors que la Flandre mobilise activement de tels outils en soutien aux décisions politiques dans un souci de « décision basée sur les preuves » (*evidence based policy making*), les références au cadre européen demeurent marginales au niveau wallon : la Wallonie ne s'inscrit pas dans ces réseaux européens dans les deux secteurs concernés, AF et politique d'innovation, qui relèvent de sa seule compétence.

3.3. Expertise et capacité administrative : économisation et compétition comme logiques d'action

Soucieuses de s'aligner sur les exigences internationales de *benchmarking* en matière de politique scientifique, les autorités flamandes organisent une mise en compétition des universités dans une logique de financement basé sur la performance. Le « souci de soi » (Bezes 2009) de l'État flamand lui impose d'établir une structure de gestion publique à la fois légitime et efficace pour organiser une compétition entre chercheurs, entre universités et avec les autres régions du monde. Un centre de calcul interuniversitaire se voit confier la constitution des bases de données nécessaires, ainsi que les protocoles de calcul organisant la comparaison entre universités et entre chercheurs sur base d'indices de performances considérés légitimes aux niveaux régional et international. Les universités francophones repoussent pour leur part cette logique de compétition et préservent le principe d'égalité entre les piliers universitaires. En l'absence d'un système métrologique établi par l'administration francophone, c'est individuellement que les chercheurs choisissent de mobiliser les indicateurs bibliométriques internationaux propres à leur discipline. Dans les deux cas, il s'agit bien d'organiser une mise en chiffre de la production scientifique (Gingras 2014). Ces données contribuent à généraliser dans le secteur une rationalité économique consacrant le seul travail scientifique considéré comme « porteur de valeur » au niveau des instances internationales, mais les dispositifs de *benchmarking* et leur mobilisation dans les

régimes flamand et wallon de financement public sont tout à fait différents.

L'État flamand poursuit cette stratégie au-delà de la politique scientifique : l'ensemble des administrations régionales sont invitées à développer leurs capacités gestionnaires et stratégiques depuis les années 2000, dans le cadre du programme « *Beter Bestuurlijk Beleid* » (Brans, de Visscher, Vancoppenolle 2006). Cette réforme impose aux administrations une évaluation suivie de leurs activités et particulièrement une évaluation de l'impact des politiques, à la fois en matière d'efficacité et d'efficience, dans une optique de « *Knowledge Based Policymaking* ». Pour ce faire, elles doivent disposer d'un accès facile à des connaissances (données, modèles, etc.) leur permettant de mener de telles missions d'évaluation. C'est dans cet objectif que le Gouvernement flamand organise un financement de recherche universitaire en soutien aux administrations régionales en créant des points d'appui pour des travaux de recherche pertinents pour les politiques menées ou en projet (« *Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek* »). Le financement est attribué selon une logique compétitive à des groupes multiuniversitaires pour une période de plusieurs années : il s'agit de mobiliser des connaissances scientifiques pertinentes pour les politiques. Ce programme assure une mise en réseaux des universitaires, fonctionnaires et responsables politiques tout en finançant des infrastructures de connaissance. Ainsi le développement des MMS a été le fait des chercheurs universitaires et leur usage s'est ensuite généralisé, à travers une circulation des experts entre centres de recherche et administrations publiques.

Cette légitimation de l'action publique par un discours basé sur la connaissance scientifique n'est pas sans conséquence : l'État flamand mobilise une rationalité économique de plus en plus dominante, y compris au niveau des politiques sociales. Le recours aux modèles MMS en matière d'évaluation met en évidence « les gagnants et les perdants », sans toutefois questionner la structure même des inégalités et leur évolution résultant du modèle économique (globalisation, marchandisation et financiarisation de l'économie) (Bessis, Cotton 2021). Cette pratique renforce également la présence des économistes au sein des administrations et au centre des débats politiques, imposant un certain type de discours et de rationalité politique, exprimé en purs termes d'efficacité et d'efficience mesurables.

En revanche, ces MMS sont, en Wallonie, ignorés des services administratifs, tandis que les centres de recherche spécialisés ne disposent pas de ressources suffisantes pour développer de telles infrastructures. Plus généralement, nous n'observons pas la même relation entre les responsables politiques, les fonctionnaires et les universitaires. En comparaison avec la Flandre, l'administration wallonne a connu peu de changements d'organisation de son administration, si ce n'est la mise en place d'un régime de mandats pour les hauts fonctionnaires et d'une logique de gestion stratégique pour le Plan Marshall (Fallon, Hansoul, Piron 2016). L'expertise économique « qui compte » se situe dans des arènes peu visibles, comme la convention « 4P3U » regroupant présidents de partis politiques et équipes de recherches universitaires : les résultats de ces « conseils » ne sont toutefois pas publics (Piron 2019). Quant à l'administration, les principales agences détentrices de l'expertise chiffrée en aide aux décideurs publics (IWEPS et AVIQ) peinent encore à se structurer et à faire réseau, que ce soit avec les politiques, les universitaires ou les autres administrations régionales. En outre, le manque de moyens est souvent pointé par les universités francophones enfermées dans le carcan budgétaire de la FWB : les ressources régionales en matière de développement scientifique sont principalement consacrées aux politiques industrielles et ne compensent pas le retrait de l'autorité fédérale pour le soutien aux matières qui ne relèvent plus de sa responsabilité.

CONCLUSION

Notre analyse de la construction de dispositifs politico-administratifs en matière de politique scientifique et d'AF confirme l'hypothèse de trajectoires différentes de « néolibéralisation » dans les deux régions dans la mise en capacité de leurs administrations.

D'un côté, nous observons une forte adhésion de la Flandre aux principes du néolibéralisme, tels que médiés par les projets européens. L'analyse met en évidence un investissement des élites politico-administratives en faveur de dispositifs favorisant l'extension des relations de compétition (dans le cas de la politique scientifique) et la légitimation de l'action publique par la

rationalité économique (dans le cas des AF). Le développement des infrastructures de connaissance nécessaires au projet politique flamand résulte d'une collaboration étroite et structurelle entre l'administration et les universités, tout en s'inscrivant dans un cadre largement inspiré par les développements européens (voire internationaux), qu'il s'agisse des propositions de gestion par la performance et de mise en concurrence en matière de politique scientifique ou de construction de dispositifs de micro-simulation pour l'évaluation des politiques sociales. Le rejet du « modèle belge », encore invoqué en 1989, n'est plus mobilisé en 2019, la circulation des élites économiques entre niveaux fédéral et flamand assurant des transferts sans rupture entre ces deux entités.

Les choix posés au nord du pays ont renforcé l'économisation de l'argumentaire politique que traduisent les dispositifs de gestion et d'évaluation (Hirschman, Popp, Berman 2014) : la multiplication de *rankings* et de modèles économétriques subordonne la légitimité de l'action publique aux principes d'efficacité et d'efficience. En soutenant le développement de tels dispositifs d'action ou d'infrastructures de connaissance, l'Autorité flamande se positionne comme une « championne » d'une rationalisation économique couvrant toujours plus de secteurs de l'action publique. La mise en place de ces dispositifs traduit un projet politique affirmé : la primauté de la logique de compétition et l'accès aux ressources des « meilleurs », dans une logique de reddition des comptes. Davies (2014 : xvii) met néanmoins en garde : si ces outils mettent en évidence les laissés pour compte du modèle économique, ils peuvent aussi être utilisés pour remettre en cause ces politiques de redistribution en imputant la réussite et l'échec au mérite de chacun. Ils risquent alors de voir leurs fondements contestés publiquement. C'est ce qu'illustre le discours du recteur nouvellement élu de l'Université de Gand appelant, en 2018, à mettre fin à la « *rat race* » (course de rats) induite par la logique de financement de la recherche par la performance et proposant une vision de l'évaluation de la qualité basée sur la coopération et la collégialité, « pour que l'université redevienne un lieu où le talent se sent valorisé et chéri »⁵ (De Tijd 2018).

.....

5 « *Zodat de universiteit weer een plaats wordt waar talent zich gewaardeerd en gekoesterd voelt* » (traduction des auteures).

Confrontée à une fédéralisation subie et à l'influence européenne, la Wallonie tend, en revanche, à l'immobilisme – en 2019 comme en 1989. Cet immobilisme résulte notamment de l'affaiblissement structurel des moyens d'action d'un territoire partagé entre deux autorités politico-administratives (régionale et communautaire), mais aussi de la participation ininterrompue au pouvoir d'un parti socialiste bloquant les initiatives de réforme. La division entre région et communauté limite la circulation de l'expertise, les interactions entre universités et administrations et les investissements politiques dans des infrastructures de connaissance, les cabinets ministériels préférant prendre appui sur les consultants plutôt que de développer les capacités administratives avec le soutien de l'expertise universitaire. Les rares réformes administratives n'ont pas changé en profondeur le modèle wallon de gestion publique, privilégiant « le court terme, l'adhocratie et l'éclatement des compétences » (Claisse, Guyot 2016), sans réelle capacité d'action (Brans, de Visscher, Vancoppenolle 2006).

BIBLIOGRAPHIE

- Bessis F., Cotton P., « La réforme, le chiffrage, son modèle et ses données. Les évolutions de l'expertise économique au prisme d'un instrument de microsimulation de la législation socio-fiscale », *Politix*, vol. 34, n° 134, 2021, pp. 7-32.
- Bezes P., *Réinventer l'État : Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.
- Bouvy A.-S., Lievens F.-X., Malay O., Strale M., « Un demi-siècle de néolibéralisme dans le rail », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Brans M., De Visscher Ch., Vancoppenolle D., « Administrative reform in Belgium : Maintenance or modernisation ? », *West European Politics*, vol. 29, n° 5, 2006, pp. 979-998.
- Charlier J., Croché S. « Universités flamandes, un lobby efficace », *La Revue Nouvelle*, n° 10, 2008, pp. 61-67.
- Charlier N., *Gouverner la recherche entre excellence scientifique et pertinence sociétale*, Liège, Presses universitaires de Liège.
- Claisse F., Guyot J.-L., « "En fonction du futur". La fonction publique régionale wallonne sous contrainte d'innovation », *Prospective et stratégie*, vol. 7, n° 1, 2016, pp. 39-58.
- Davies W., *The Limits of Neoliberalism*, London, Sage, 2014.
- De Wit K., Verhoeven J., Broucker B., « Higher education system reform in Flanders (Belgium) », in Broucker B., De Wit, K., Verhoeven, J.,

- Leisyte, L. (eds), *Higher education system reform*, Leiden, Brill, 2019, pp. 17-36.
- Demertzis V., « Le système des prestations familiales en Belgique avant la sixième réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2405, n° 40, 2018, pp. 5-54.
- De Tijd, « Gentse hogeleraars worden vrijer », 7 décembre 2018.
- Fallon, C., *Les acteurs-réseaux redessinent la science*, Louvain-La-Neuve, Academia, 2011.
- Fallon C., « Des chiffres de la politique à la politique du chiffre : le cas des réformes du financement de la recherche dans les universités belges francophones », *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. 53, n° 2, 2014, pp. 113-131.
- Fallon C., Charlier N., « Les instruments de mesure de performance au service de l'action publique : une analyse comparée des dispositifs de régulation de la recherche universitaire dans les communautés belges », *Politiques & management public*, vol. 36, n° 1, 2019, pp. 33-54.
- Fallon C., Hansoul F., Piron D., « Programme stratégique transversal (PST) et gouvernance locale en Wallonie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2299, n° 14, 2016, pp. 5-52.
- Gemander A., « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Gingras Y., *Les dérives de l'évaluation de la recherche*, Paris, Raisons d'agir, 2014.
- Hagen K., « Towards a Europeanisation of social policies? A Scandinavian perspective », *Politique européenne*, vol. 1, n° 2, 2001, pp. 67-86.
- Hirschman D., Popp Berma E., « Do economists make policies? On the political effects of economics », *Socio-Economic Review*, vol. 12, n° 4, 2014, pp. 779-811.
- Howlett M. « Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design », *Policy Sciences*, vol. 42, n° 1, 2009, pp. 73-89.
- Jacquot S., « Les effets de l'eupéanisation dans le domaine social », *Politique européenne*, vol. 40, n° 2, 2013, pp. 9-21.
- Jonkers K., Zacharewicz T., *Research Performance Based Funding Systems: A Comparative Assessment*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016.
- Kauppinen I., « The European Round Table of Industrialists and the restructuring of European higher education », *Globalisation, Societies and Education*, vol. 12, n° 4, 2014, pp. 498-519.
- Lascoumes P., « Les instruments d'action publique, traceurs de changement », *Politique et Sociétés*, vol. 26, n°s 2-3, 2007, pp. 73-89.
- Legendre F., « Micro-simulation et évaluation des politiques économiques et sociales », *Revue d'économie politique*, vol. 114, n° 1, 2004, pp. 17-53.

- Macq H., « Réadapter une société en retard. Ressorts néolibéraux des politiques de créativité et d'innovation wallonnes », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Mitton L., Sutherland H., Weeks M., *Microsimulation Modelling for Policy Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Pagano G., « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1670-1671, n^{os} 5-6, 2000, pp. 1-83.
- Piron D., *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019.
- Piron D., « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Stassart I., *Expertise économique et infrastructures de connaissance : le cas des modèles de micro-simulation lors de la régionalisation des politiques sociales*, Thèse de doctorat en Sciences politiques et sociales, Université de Liège, 2022.

RÉADAPTER UNE SOCIÉTÉ EN RETARD. RESSORTS NÉOLIBÉRAUX DES POLITIQUES DE CRÉATIVITÉ ET D'INNOVATION WALLONNES

Hadrien **Macq**

(FRS-FNRS et Université de Liège)

INTRODUCTION

Nous sommes le 26 avril 2017¹. En ce début de soirée est organisé, dans le hall de Liège Airport, un évènement visant à célébrer les dix ans du « Plan Marshall », un programme mis en place par le Gouvernement wallon en 2005 afin d'arriver à un redressement économique durable de la Wallonie à travers l'innovation des entreprises et les partenariats entre le secteur privé et la recherche universitaire. Réunissant plusieurs centaines de convives, la soirée vise à dresser un bilan des dix années du Plan Marshall et à mettre en évidence les réussites du redéveloppement économique régional. Concrètement, la soirée consiste en une série de discours de diverses personnalités – ministres, entrepreneurs, chercheurs – suivie d'une table ronde entre différents acteurs du secteur numérique wallon.

Le premier orateur est Luc Soete, économiste belge et ancien Recteur de l'Université de Maastricht². Après avoir proclamé que

1 Le récit de ces événements présentés ici est tiré d'une observation personnelle et des notes prises dans ce cadre.

2 Au-delà de ses fonctions académiques, Luc Soete a présidé le *Research, Innovation, and Science Policy Expert High Level Group* auprès du Commissaire européen à la Recherche et à l'Innovation (Maire Geoghegan-Quinn puis Carlos Moedas) de 2012 à 2017. Il a par la suite

la Wallonie était « bel et bien devenue une économie de la connaissance, basée sur la recherche et l'innovation », notamment en raison des importants investissements privés en recherche et développement (R&D), il relève ensuite une série de défis qui se posent à la Wallonie. Celui du « capital humain » est érigé en défi principal. Selon lui, le développement de l'économie de la connaissance wallonne ne fait pas assez appel aux citoyens de la Région. Pour doper cette économie de la connaissance, il convient donc de « faire du capital humain un atout en mobilisant les citoyens dans la recherche et l'innovation ».

À la suite de ce discours, le Vice-Président et ministre wallon de l'Économie, de l'Industrie, de l'Innovation et du Numérique, Jean-Claude Marcourt (PS), retrace l'histoire de l'industrie wallonne. Il met en évidence que le déclin de la sidérurgie dans la Région a entraîné celui de l'économie wallonne. Jean-Claude Marcourt note qu'il « a fallu longtemps pour que [la Wallonie] prenne son destin en main, ce qui était précisément l'idée du Plan Marshall ». Cependant, selon lui, depuis la mise en place du Plan Marshall, la crise économique de 2008 a freiné les ambitions de redéveloppement économique de la Région. Les autorités wallonnes ont depuis lors mis en place d'autres programmes pour tenter de s'adapter à cette situation en générant de l'innovation sur le territoire. Parmi ces programmes, il cite *Creative Wallonia*, mis en place en 2010 pour « faire émerger de nouvelles idées par l'inclusion de la société civile dans la fabrique de l'innovation » et « rendre à un territoire et à sa population sa capacité d'innover ».

Le lendemain, une chaîne de télévision locale consacre un reportage à l'évènement. Jean-Claude Marcourt reformule son argument : « La Wallonie n'est pas une terre désabusée où le passé brillant est derrière nous. On a un avenir qui doit être brillant et on doit rendre confiance à la population. C'est vrai qu'il faut s'adapter, c'est vrai que le monde change, mais c'est vraiment la volonté collective du Gouvernement dans les circonstances qui sont les nôtres »³.

.....
présidé le *Economic and Social Impact of Research Expert Group* auprès de la Commission européenne de 2017 à 2018.

3 Le reportage est consultable à l'adresse suivante : www.rtc.be/video/info/economie/wallonie-destination-4-0-la-wallonie-fait-sa-revolution-numerique_1494947_325.html.

Le récit présenté ci-dessus permet de saisir l'avènement d'une nouvelle conception des politiques d'innovation en Wallonie. Pour appréhender cette conception plus en détail, je propose d'analyser plus précisément le programme *Creative Wallonia* qui marque l'ouverture des politiques de recherche et d'innovation wallonnes à un public nouveau, les « citoyens » – ce que j'appelle ci-après « l'innovation participative ». En ce sens, le programme *Creative Wallonia* permet d'appréhender un processus qui a émergé dans d'autres contextes : la promotion croissante de l'innovation participative par les autorités publiques, phénomène particulièrement prégnant au sein de l'Union européenne depuis le tournant des années 2010 (Macq, Tancoigne, Strasser 2020). En Wallonie, ces politiques mettent l'accent sur la transformation de la société et de sa population. C'est cet aspect qui m'intéresse particulièrement dans le cadre de ce chapitre⁴, qui s'appuie sur une analyse de documents et d'entretiens⁵ réalisés auprès d'acteurs impliqués dans la conception et l'opérationnalisation du programme.

En suivant une approche foucauldienne (voir en particulier Foucault 2004) et en m'inscrivant dans la lignée d'études menées en *Science and Technology Studies*, je montre comment *Creative Wallonia* peut s'analyser comme une réactivation contemporaine des théories néolibérales de l'École de Chicago (Becker 1964 ; Schultz 1961)⁶. Ce programme développe en effet une vision de la créativité comme composante d'un capital humain qu'il s'agit, pour les autorités publiques, de développer afin de

.....

4 Pour d'autres analyses des formes de néolibéralisme qui ont émergé en Wallonie, voir dans cet ouvrage la contribution de Catherine Fallon et Isalyne Stassart, « Des contrastes saisissants : capacités administratives et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et en Wallonie » (chapitre 5).

5 Ce chapitre est tiré d'une enquête plus large, réalisée dans le cadre de ma thèse de doctorat (Macq 2020), sur les politiques d'innovation participative en Wallonie. Dans le cadre de cette enquête, j'ai réalisé 29 entretiens avec 38 personnes issues des sphères politique, universitaire et associative, et impliquées tant dans la conception et l'implémentation de politiques publiques que dans l'animation d'espaces et de pratiques d'innovation participative.

6 Plus un aperçu détaillé des différentes formes prises par le « néolibéralisme » et des théories qui les sous-tendent, voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron et Zoé Evrard, « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse » (introduction).

générer innovation et croissance économique dans une Région en quête de compétitivité au sein d'un monde présenté comme étant en mutation permanente. En ce sens, les politiques d'innovation participative en Wallonie s'apparentent à des politiques de croissance qui visent non seulement à produire de nouveaux produits et services mais également – et peut-être surtout – des sujets créatifs et entrepreneuriaux.

Dans les sections suivantes, je positionne mon analyse dans la littérature sur les liens entre néolibéralisme et science, technologie et innovation (1). Je situe ensuite le programme *Creative Wallonia* dans l'historique des politiques de recherche et d'innovation en Wallonie, avant de décrire plus en détail le projet dont il est porteur (2). Ces descriptions me permettent de revenir sur la manière dont *Creative Wallonia* participe d'un projet néolibéral de production de sujets à même de contribuer au développement économique et à la compétitivité de leur Région (3).

1. NÉOLIBÉRALISME, SCIENCE, TECHNOLOGIE ET INNOVATION

Mon analyse s'inscrit dans la lignée de travaux en *Science and Technology Studies* qui ont montré en quoi les politiques et pratiques de recherche et d'innovation sont influencées par un cadre réglementaire plus large : celui du néolibéralisme.

Selon David Tyfield (2016), la production de savoir et d'innovation technologique est un site particulièrement fécond pour comprendre le néolibéralisme. En effet, la « crise » du modèle keynésien d'État providence a engendré une nécessité perçue d'ouverture de nouvelles sphères de la vie socioéconomique à la création de valeur capitaliste. Cette situation a notamment débouché sur un consensus politique sur le support perçu comme nécessaire à l'innovation technologique. L'innovation est, dès lors, de plus en plus appréhendée au sein de politiques publiques qui entendent en favoriser le développement, sous l'unique angle de sa propension à affecter positivement l'économie. Cette observation est importante car il n'en a pas toujours été ainsi : ce n'est qu'à partir des années 1960 que les recherches menées en sciences économiques ont commencé à s'intéresser aux liens entre les développements scientifiques et technologiques et l'économie, et

que les autorités publiques, spécialement aux États-Unis, ont commencé à considérer que les politiques destinées à favoriser l'innovation pourraient avoir un impact positif sur l'économie (Godin, Vinck 2017). À partir de là, l'innovation a graduellement été adossée à des politiques économiques néolibérales de construction de marchés, dans des économies de la connaissance reposant sur l'accumulation de valeur par la commercialisation de la science et des développements technologiques (Tyfield 2016).

Cependant, les analyses qui ont entrepris d'étudier la relation entre technologies, innovation et néolibéralisme l'ont principalement fait en s'intéressant à la manière dont un contexte discursif et régulateur néolibéral influençait la production de connaissance scientifique et de produits innovants. Ces études se sont notamment concentrées sur la restructuration du système universitaire en tant que projet central du néolibéralisme, censé favoriser une meilleure adéquation entre l'enseignement et la recherche universitaires et les attentes du marché (Lave, Mirowski, Randalls 2010 ; Levidow 2002). Il a par exemple été montré que le néolibéralisme avait d'importants effets sur la production de savoirs scientifiques dans les universités, notamment dans les sciences environnementales (Lave 2012). D'autres recherches ont mis en évidence que le régime néolibéral de science s'étend désormais hors des murs des universités et affecte diverses formes de science non académique : sciences participatives, *crowdsourcing*, savoirs indigènes et locaux (Tyfield 2016). D'autres travaux encore présentent le « tournant participatif » dans la gouvernance des sciences et des technologies comme une tentative de solutionner la crise de légitimité exacerbée par la néolibéralisation, tout en étant profondément influencé par cette dernière (Goven 2006). Plusieurs études, enfin, se sont attachées à montrer comment le néolibéralisme influençait la production et la marchandisation de certains types d'innovations dans des domaines technologiques bien particuliers, notamment les biotechnologies (Birch 2019 ; Delvenne, Vasen, Vara 2013).

Or, comme le récit présenté en introduction tend à le montrer, il ne s'agit pas uniquement, à travers les politiques wallonnes, de produire de nouveaux savoirs et de nouveaux produits jugés innovants. Il s'agit aussi de produire une autre société et de nouveaux sujets, créatifs et innovants, à même de contribuer au développement de la Wallonie en tant qu'économie de la connaissance. Comme détaillé dans les sections suivantes, ce qui s'est

joué en Wallonie avec le développement de *Creative Wallonia* semble donc avant tout lié à ce que Foucault avait identifié comme le propre du « néolibéralisme américain » : l'extension d'une méthode d'analyse économique à des champs et domaines qui en étaient jusque-là exempts et, partant, le développement d'une politique de croissance centrée sur les investissements en capital humain (Foucault 2004 : 221-239). Dans ce cadre, la créativité est conçue comme une compétence à cultiver chez les citoyens – notamment à travers la mise en place d'initiatives d'éducation et de soutien au développement de projets entrepreneuriaux – car à même de générer des revenus tant pour eux-mêmes que pour leur Région. C'est donc un projet anthropologique de création de sujets considérés comme utiles au redéploiement économique de leur territoire qui se donne à voir à travers cette politique⁷.

Pour saisir plus en détail les orientations du programme *Creative Wallonia*, je propose d'opérer un retour dans le temps et d'appréhender son émergence et son contenu dans la perspective plus large des politiques d'innovation qui se succèdent en Wallonie.

2. METTRE LA RECHERCHE WALLONNE AU SERVICE DE L'ÉCONOMIE

Au fur et à mesure de la décentralisation de la Belgique, la Wallonie a hérité de compétences croissantes dans les domaines des politiques économiques et de la recherche scientifique. Dès la mise en place des institutions régionales wallonnes, les pouvoirs publics ont produit des discours liant intimement progrès économique et innovation technologique (Charlier 2021). Ce qui lie les différentes politiques wallonnes, c'est donc en premier lieu une vision de l'innovation qui rompt avec la représentation d'une science autonome, dégagée des contingences et travaillant rationnellement aux progrès de la connaissance. En outre, l'évolution des politiques de recherche et d'innovation en Wallonie

7 Le néolibéralisme en tant que projet et programme de production d'individus particuliers est également analysé dans cet ouvrage par Antoine Printz, « L'enrôlement des familles dans les systèmes de santé mentale. Un "tournant néolibéral" des prises en soin ? » (chapitre 7).

permet de souligner la montée en puissance d'une politique proprement régionale d'innovation et son inscription toujours plus grande dans la stratégie de relance économique régionale – elle-même présentée comme un élément central du projet politique wallon. À travers ces politiques, d'importantes promesses de développement futur sont donc également esquissées, dans une région qui se perçoit comme « en retard » par rapport aux économies flamande et internationales (van Oudheusden, Charlier, Delvenne 2019).

2.1. *Historique*

Une première série d'initiatives lancées entre 1981 et 1998⁸ inscrit la recherche dans une visée de développement économique régional. Ces initiatives visent à mobiliser tant la recherche industrielle que la recherche universitaire au service du développement de produits et de services innovants, afin de développer des marchés et de créer des emplois dans la Région. Elles sont concentrées sur des axes thématiques prédéterminés, considérés comme porteurs par les pouvoirs publics (Fallon 2011). À l'intérieur des universités, elles visent à soutenir des « domaines d'excellence dont le potentiel de transfert technologique est très élevé » (Halleux, Pirot 2011 : 158), insistant sur l'importance de la valorisation économique des résultats scientifiques.

Au tournant des années 2000, les projets portés par les autorités publiques wallonnes développent une conception plus large de l'importance de la recherche et de l'innovation : plus que de simples leviers pour développer l'économie régionale, celles-ci sont devenues des composantes intégrantes d'une vision de l'avenir de la Wallonie en tant que territoire. Le programme le plus emblématique de cette dynamique est le Plan Marshall, un programme pensé et mis en œuvre lors du premier mandat de Jean-Claude Marcourt en tant que ministre de l'Économie (2004-2005). Ce dernier, ministre régional de l'Économie de 2004 à 2017, a exercé une influence considérable sur les politiques

.....

8 Par ordre chronologique : le livre blanc « L'innovation pour l'emploi » (1981), le programme « Athéna » (1982), les aides FIRST (Formation et Impulsion à la Recherche Scientifique et Technologique, 1989), les « Programmes mobilisateurs » (1991), les Programmes d'Excellence (1998) et le programme « Prométhée » (1998).

économiques wallonnes des deux dernières décennies. Pendant cette période, son portefeuille de compétences s'est progressivement élargi, témoignant de l'enchevêtrement entre l'économie et divers domaines – dont l'Emploi, les « Technologies nouvelles », le « Numérique », l'« Innovation »⁹.

Le Plan Marshall est élaboré et présenté par le Gouvernement wallon en 2005. Il comprend un ensemble de mesures visant à promouvoir la croissance économique, l'entrepreneuriat et la création d'emplois grâce à un accent sur l'innovation des entreprises régionales et la mise en place de partenariats entre entreprises et universités. L'objectif de ces mesures était d'arriver à un redressement économique durable de la Wallonie, prenant appui sur les atouts de cette dernière pour la ramener parmi les régions les plus compétitives d'Europe. En ce sens, la Wallonie est un exemple parmi d'autres de régions ayant développé des politiques néolibérales de mise à profit de la recherche scientifique dans un objectif d'augmentation de la compétitivité par la création de marchés et de produits et services commercialisables (Sum 2009).

Si le Plan Marshall reste focalisé sur deux grands types d'acteurs considérés comme principaux moteurs de l'innovation – le monde académique et le monde industriel –, cette focale va s'élargir avec le développement de nouvelles politiques, visant à inclure la « société » dans la fabrique de l'innovation.

2.2. *Le tournant de la « créativité » et la mobilisation des citoyens dans et pour l'innovation*

À l'issue des élections régionales de juillet 2009, une nouvelle coalition (PS, ECOLO et CDH) se met en place. Devenu vice-président et ministre en charge de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine, Jean-Claude Marcourt entend proposer un nouveau programme qui se démarque des politiques initiées depuis 2004, comme il l'explique lors d'un entretien :

.....

9 Parallèlement à sa carrière en Wallonie, Jean-Claude Marcourt a également occupé des fonctions ministérielles à la Communauté française, où il a été Vice-président et ministre de l'Enseignement supérieur de juillet 2009 à juillet 2014, puis Vice-Président et ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de Promotion sociale et à la Recherche et aux Médias de juillet 2014 à septembre 2019.

Quand je suis devenu ministre de l'Économie en 2004, l'objectif premier était de réindustrialiser la Wallonie (...). Nous avons très vite mis en place la politique des pôles de compétitivité, qui avait pour objectif de changer la base industrielle de la Wallonie. (...) Très vite, on s'est rendu compte qu'il y avait un biais méthodologique dans les choses, c'est qu'on se fondait sur une innovation technologique (...). Or, nous savons que l'innovation non technologique, la créativité, représente entre 70 % et 80 % de l'ensemble des innovations, et donc on s'est mis à réfléchir à un programme qui est sorti en 2009 (...), c'est *Creative Wallonia*. Et *Creative Wallonia*, c'est vraiment de dire : « on doit générer de la créativité »¹⁰.

C'est ainsi que Jean-Claude Marcourt situe l'origine de *Creative Wallonia* et son insertion dans le paysage des programmes préexistants. À travers cette citation, Jean-Claude Marcourt présente « la créativité » comme de l'innovation « non technologique ». Dans son esprit, « la créativité » représente une part conséquente du potentiel d'innovation qui semblait, à l'en croire, inexploitée dans les politiques précédentes. *Creative Wallonia* naît donc d'une ambition principale : activer un potentiel d'innovation dormant.

Creative Wallonia émerge des travaux de la Commission « Zénobe »¹¹, mandatée début 2009 par Jean-Claude Marcourt pour réfléchir à un futur programme dans une perspective explicite d'ouverture du Plan Marshall à d'autres acteurs que les centres de recherche et les entreprises. Dans son rapport, la Commission Zénobe pointe une série de priorités transversales pour une « dynamisation durable de la Wallonie », parmi lesquelles la promotion de l'innovation ouverte et de la culture de l'innovation parmi la population wallonne (Commission Zénobe 2009). Après les élections de juillet 2009, Jean-Claude Marcourt demande à son cabinet de développer les principaux

.....
10 Entretien n° 29, ministre de l'Économie de la Wallonie, décembre 2018.

11 Coordonnée par Benoît Bayenet et Henri Monceau, la Commission Zénobe réunit une trentaine de personnalités issues d'horizons divers ; chefs d'entreprise, syndicalistes, cadres du service public, journalistes, travailleurs du milieu culturel, académiques. Le nom de cette commission fait référence à Zénobe Gramme, célèbre inventeur wallon, et induit déjà un lien entre les travaux de cette commission et la gloire passée de la Wallonie, à travers l'exemple de l'un de ses citoyens, présenté comme particulièrement inventif.

aspects mis en avant dans les travaux de la Commission Zénobe et de réfléchir à la manière de mettre en œuvre les principes de l'innovation ouverte sur le territoire wallon. Le programme-cadre *Creative Wallonia* est publié en 2010. Il comprend trois axes principaux.

Le premier axe, « Promouvoir la société de la créativité », vise à transformer les méthodes de formation, tant dans l'enseignement obligatoire que dans la formation des enseignants, afin de les ouvrir à la créativité. Il vise également à créer une « semaine de la créativité » annuelle, afin de valoriser l'offre de méthodes créatives auprès des citoyens et d'ouvrir ceux-ci à la créativité en dehors des canaux de l'enseignement obligatoire.

Le deuxième axe, « Fertiliser les pratiques innovantes », vise à créer un Observatoire des tendances, en s'appuyant sur les réseaux internationaux de l'Agence Wallonne à l'Exportation (AWEX) et de Wallonie-Bruxelles International (WBI), dans le but de capter les tendances à l'étranger et de les réinjecter dans le tissu économique wallon. Cet axe vise également à favoriser le travail en réseau, notamment à travers la mise en place d'espaces de *co-working* et de clubs d'innovateurs sur le territoire, dans le but de créer les conditions permettant l'émergence de « véritables écosystèmes innovants », sur le modèle de la *Silicon Valley* (Gouvernement de Wallonie 2010 : 13).

Enfin, le troisième axe du programme concerne « Le soutien à la production innovante ». Il vise à prolonger les efforts entrepris par *Creative Wallonia* jusqu'à la mise sur le marché des innovations. Cet axe propose notamment de « soutenir le passage de l'état de prototype innovant à celui de produit ou service commercialisé, tant dans le secteur technologique que dans celui de l'image et du design » (Gouvernement de Wallonie 2010 : 14). Cet axe donnera naissance à une série d'espaces et de pratiques d'innovation participative, tels que des *living labs*, des *fab labs*, des *hubs* créatifs ou des *hackathons*, véritables sites de déploiement de l'innovation participative sur le territoire wallon, qui bénéficieront de financements privés et publics, ces derniers provenant tant des autorités wallonnes que du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER).

Dans l'introduction du programme, Jean-Claude Marcourt revient sur les enseignements de la Commission Zénobe et explicite l'ambition première de *Creative Wallonia* : entraîner le plus grand nombre possible de citoyens wallons dans une dynamique

innovante. Il présente également le programme comme une donnée essentielle pour le succès économique de la Wallonie qui passera à ses yeux inmanquablement par la créativité et l'innovation. Jean-Claude Marcourt (2009 : 8) présente *Creative Wallonia* comme :

*La réponse la plus adéquate dans le contexte d'une économie globale, ouverte et en mutation constante*¹² (...) où les marchés se renouvèlent en permanence, où apparaissent constamment de nouveaux acteurs et où on exige désormais des entreprises une capacité de régénération continue.

Le programme ambitionne d'être « une étape supplémentaire dans la mutation de l'industrie wallonne afin de répondre toujours mieux aux défis posés par un monde global et numérique dont la seule constante est le changement permanent » (Gouvernement de Wallonie 2010 : 11). Dans ce contexte, l'ambition de *Creative Wallonia* est de placer la créativité et l'innovation « au cœur du projet wallon, au point d'en faire sa marque de fabrique » (*ibid.*). Le concept de créativité est ici lié à un élargissement de la base d'acteurs et d'idées impliqués dans la production d'innovation, comme l'explique le chef de cabinet de l'époque :

L'idée était (...) quelque chose comme « semer la créativité pour développer l'innovation sur tout le territoire », donc c'est (...) renforcer les capacités de créativité des citoyens wallons pour qu'on voie le résultat en matière de production de l'innovation¹³.

Selon ce discours, il convient de ne plus se contenter d'un accroissement des investissements en R&D pour rendre la Région innovante : il faut changer l'attitude mentale des citoyens, afin de produire un changement systémique. *Creative Wallonia* propose dès lors une politique d'innovation qui s'appuie sur la société entière, considérée comme dotée d'un potentiel créatif important dont une partie seulement est aujourd'hui mise au service de la Région. L'appel résonne comme une mobilisation générale : tous doivent contribuer au développement de l'économie wallonne.

.....

12 En gras dans le texte.

13 Entretien n° 10, ex-Chef de Cabinet du ministre de l'Économie, juillet 2017.

3. ENTREPRENDRE SA VIE, ENTREPRENDRE SON TERRITOIRE

En complétant le Plan Marshall, qui tendait à ne se focaliser que sur les sphères académique et industrielle (Fallon, Delvenne 2009), *Creative Wallonia* est donc l'occasion pour le Gouvernement wallon de promouvoir une vision articulée de la société wallonne comme créative et innovante. En ouvrant les processus d'innovation aux citoyens, c'est un nouveau récit du futur de la Wallonie qui est produit, ne reposant plus uniquement sur les élites économiques et universitaires mais bien sur l'ensemble de la population. Jean-Claude Marcourt lui-même explique l'articulation de *Creative Wallonia* à un discours plus large sur le changement de perception des citoyens wallons de leur propre identité, afin de leur permettre d'envisager positivement l'avenir :

En réalité, le constat que j'ai fait, c'est qu'on se dit que l'entrepreneuriat n'est pas assez fort chez nous. Ok. Quelle est la cause ? Globalement, nous sommes tous avec notre passé comme si nous naissons avec la mémoire de nos prédécesseurs (...) Et donc mon but, c'était de dire, pour soutenir l'entrepreneuriat, et l'entrepreneuriat c'est entreprendre sa vie, ce n'est pas nécessairement faire sa société, c'est vraiment un état d'esprit. Et la volonté, ça a été de dire : « Comment on génère cette créativité et comment on casse les codes traditionnels qui veulent qu'il n'y aurait plus d'avenir en Wallonie ? »¹⁴

Comme l'indique cette citation, il s'agit pour les citoyens wallons de rompre avec leur passé, qui les plongerait dans une sorte d'immobilisme empreint de défaitisme. De plus, la transformation de la société wallonne et de ses citoyens dont il est question ici est pensée selon une grille de lecture purement économique : le citoyen wallon qui doit voir le jour par le biais des politiques d'innovation est un citoyen-entrepreneur, considéré comme producteur d'innovation, et par là contributeur à la compétitivité économique de la Wallonie¹⁵. C'est donc une réactivation de *l'homo œconomicus* cher aux néolibéraux américains

14 Entretien n° 29, ministre de l'Économie de la Wallonie, décembre 2018.

15 Pour une application du discours de renforcement de la compétitivité régionale au niveau de la politique fiscale, voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron : « Néolibéralisme, fédéralisme et finances

(Foucault 2004 : 232) qui se donne à voir ici dans le discours d'un des chefs de file du Parti Socialiste wallon : un individu entrepreneur de lui-même, source de revenus pour lui-même et pour sa Région. À travers ces politiques, il s'agit donc de reconfigurer la société wallonne, notamment à travers la conduite de ses sujets, dans une perspective de compétition généralisée consubstantielle au projet néolibéral (Dardot, Laval 2009).

Cette volonté de produire des individus plus aptes à présider efficacement à leur propre destinée ainsi qu'à celle de leur Région découle d'un autre aspect du projet néolibéral : l'emphase mise sur la nécessité de s'adapter à un environnement présenté comme en mutation permanente. Selon Stiegler (2019), le néolibéralisme, en tant que pensée politique, déplore constamment le supposé retard de la société et appelle de manière permanente à sa réadaptation. Cette doctrine trouverait sa matrice théorique dans la pensée de Lippmann (1937), qui diagnostique une désadaptation complète de l'espèce humaine par rapport à son nouvel environnement, celui de la révolution industrielle, présenté comme constamment changeant et complètement ouvert. D'une certaine manière, *Creative Wallonia* réactive cette pensée lippmannienne. Car, si l'environnement actuel n'est plus celui de la révolution industrielle, les discours sur le changement permanent et la nécessaire adaptation de la société demeurent bien présents. Dans le cadre des politiques wallonnes, la société est présentée comme traversée par d'importants bouleversements, au premier rang desquels la crise économique, la crise de l'emploi, les changements technologiques, ainsi que la compétition économique vis-à-vis de la Flandre et dans un monde globalisé. Cette pensée néolibérale d'adaptation permanente et de promotion de l'innovation en tant que solution aux maux de la société est le socle de la promotion de l'innovation participative en Wallonie. Cette forme d'innovation y est en effet vue tout à la fois comme un moyen d'assurer la relance de la croissance économique, de créer de l'emploi, d'aligner les innovations produites aux besoins des consommateurs – favorisant par-là la réussite de leur mise sur le marché – et de produire des citoyens créatifs empreints de culture entrepreneuriale. Il est à cet égard particulièrement intéressant de constater que ces politiques ont été mises en place par un ministre socialiste au sein d'un

.....

publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées » (chapitre 3).

Gouvernement composé des partis socialiste, écologiste et social-chrétien. Cette observation montre toute l'ampleur de la diffusion d'une logique de production de valeur économique (Berman 2014), ici imposée à l'innovation et à la créativité¹⁶.

La notion de « créativité » s'est ainsi imposée comme un impératif tant pour la Wallonie en tant que territoire que pour ses citoyens pris individuellement. En cela, la Wallonie est un exemple tardif de territoires qui, depuis les années 1990, ont promu la créativité en tant que compétence nécessaire afin de renforcer leur compétitivité globale et de permettre l'avènement d'une main-d'œuvre flexible, à même de participer efficacement au développement d'économies de la connaissance de plus en plus associées aux industries créatives (Bill 2012).

L'articulation opérée entre les notions de créativité et d'innovation dans le cadre du programme *Creative Wallonia* est à cet égard exemplative du « néolibéralisme américain » décrit par Foucault (2004). Elle repose en effet sur une vision de la créativité comme compétence qui participe d'un « capital humain » – qui est au cœur des travaux de l'École de Chicago (Becker 1964 ; Schultz 1961) et évoqué par Luc Soete dans le discours reproduit en introduction de ce chapitre – qui permet d'escompter à partir de lui un revenu : dans ce cas-ci, de l'innovation, elle-même perçue comme source de croissance et de compétitivité économiques. Selon Becker (1964), le capital humain est composé d'éléments innés et d'éléments acquis, et ce sont ces éléments acquis qui apparaissent selon lui cruciaux. En ce sens, une politique néolibérale concentrera ses efforts sur la constitution d'un capital humain chez les individus qu'elle entend gouverner. En appréhendant la créativité, telle qu'envisagée par les autorités wallonnes, comme composante d'un capital humain, son lien à l'innovation apparaît clair, et clairement inspiré des théories néolibérales. En effet, pour les néolibéraux de l'École de Chicago, « si innovation il y a, c'est-à-dire si l'on trouve des choses nouvelles, si l'on découvre des formes nouvelles de productivité, si l'on fait des inventions de type technologique, tout cela n'est rien d'autre

.....

16 Pour une analyse comparable de la conversion des partis de gouvernement au discours de l'austérité budgétaire, voir dans cet ouvrage la contribution d'Ariane Gemander : « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique » (chapitre 4).

que le revenu du capital humain, c'est-à-dire l'ensemble des investissements que l'on a faits au niveau de l'homme lui-même » (Foucault 2004 : 238). À partir de cette analyse théorique, on peut donc dégager les principes d'une politique de croissance centrée sur l'investissement en capital humain (Schultz 1961). En ce sens, *Creative Wallonia* s'appréhende comme une politique d'investissement dans le développement de la créativité des citoyens afin d'accumuler un capital humain qui produira des revenus sous forme d'innovation – entendue ici comme la production de produits et services nouveaux, commercialisables à travers des projets entrepreneuriaux – afin de contribuer à la croissance d'une Région en quête d'une position plus favorable dans une compétition économique globalisée.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, j'ai analysé une évolution des politiques d'innovation en Wallonie. En m'intéressant au programme *Creative Wallonia*, j'ai analysé la volonté des autorités publiques wallonnes d'ouvrir les processus d'innovation à un public qui en était jusque-là tenu à l'écart : les citoyens. Ce faisant, j'ai montré que l'innovation participative a été conçue et promue comme solution à un diagnostic – celui du retard économique de la Wallonie tant par rapport à la Flandre qu'à l'international – en vue d'un futur jugé meilleur – celui d'une Wallonie créative, innovante, ayant retrouvé sa splendeur économique d'antan.

En m'intéressant à l'innovation participative en Wallonie, j'ai également montré que ce dont il était question à travers ces politiques était non seulement de produire de l'innovation, mais également de produire de nouveaux sujets, des citoyens à même de contribuer au développement économique de leur territoire. Dans ce cadre, *Creative Wallonia* incarne une conception nouvelle de l'innovation en Wallonie, issue du néolibéralisme américain, qui veut que l'innovation est avant tout le revenu d'un capital humain, dans lequel il s'agit d'investir et qui doit précisément constituer l'objet principal de toute politique de croissance. Pour ce faire, la fabrique de sujets créatifs et entrepreneuriaux prend forme, en Wallonie, à travers des sites d'innovation participative dont l'analyse n'a pas pu être développée dans le cadre des

limites de ce chapitre mais qui ont fait l'objet de travaux récents (Delvenne, Macq 2020 ; Macq 2021). Avec ce chapitre, ces derniers permettent de donner du relief aux processus de subjectivation à l'œuvre et contribuent également à ouvrir un agenda de recherche futur.

En effet, afin de comprendre comment ces politiques néolibérales de construction de sujets prennent corps dans un territoire donné, il s'agit tout autant de questionner le processus de construction par le haut, par les autorités publiques, que par le bas, en s'intéressant à la manière dont les sujets déploient une certaine autonomie par rapport au processus de subjectivation et peuvent entrer en résistance par rapport à lui. En ce sens, ce chapitre constitue la première pierre d'une compréhension fine du processus de subjectivation néolibérale à l'œuvre à travers les politiques d'innovation en Wallonie.

BIBLIOGRAPHIE

- Becker G. S., *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York, NBER, 1964.
- Berman E. P., « Not Just Neoliberalism: Economization in us Science and Technology Policy », *Science, Technology & Human Values*, vol. 39, n° 3, 2014, pp. 397-431.
- Bill A., « "Blood, Sweat and Shears" : Happiness, Creativity, and Fashion Education », *Fashion Theory*, vol. 16, n° 1, 2012, pp. 49-65.
- Birch K., *Neoliberal Bio-Economies ? The Co-Construction of Markets and Natures*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2019.
- Charlier N., *Gouverner la recherche entre excellence scientifique et pertinence sociétale*, Liège, Presses universitaires de Liège, 2021.
- Dardot P., Laval C., *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009.
- Delvenne P., Macq H., « Breaking Bad with the Participatory Turn? Accelerating Time and Intensifying Value in Participatory Experiments », *Science as Culture*, vol. 29, n° 2, 2020, pp. 245-268.
- Delvenne P., Vasen F., Vara, A. M., « The "soy-ization" of Argentina: The dynamics of the "globalized" privatization regime in a peripheral context », *Technology in Society*, vol. 35, n° 2, 2013, pp. 153-162.
- Fallon C., *Les acteurs-réseaux redessinent la science. Le régime de politique scientifique révélé par les instruments*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2011.
- Fallon C., Delvenne P., « Les transformations actuelles du régime de l'innovation en Wallonie : une analyse des pôles de compétitivité », *Innovation : The European Journal of Social Science Research*, vol. 22, n° 4, 2009, pp. 411-425.

- Fallon D., Stassart I., « Des contrastes saisissants : capacités administratives et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et en Wallonie », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Foucault M., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Paris, Seuil, 2004.
- Gemander A., « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Godin B., Vinck D. (eds), *Critical Studies of Innovation: Alternative Approaches to the Pro-innovation Bias*, Cheltenham, Edward Elgar, 2017.
- Goven J., « Dialogue, governance, and biotechnology: Acknowledging the context of the conversation », *Integrated Assessment Journal*, vol. 6, n° 2, 2006, pp. 99-116.
- Halleux R., Pirot P., *Trente ans de politique scientifique en Wallonie 1980-2010*, Liège, Presses de l'Université de Liège, 2011.
- Lave R., « Neoliberalism and the Production of Environmental Knowledge », *Environment and Society: Advances in Research*, vol. 3, n° 1, 2012, pp. 19-38.
- Lave R., Mirowski P., Randalls S., « Introduction : STS and Neoliberal Science », *Social Studies of Science*, vol. 40, n° 5, 2010, pp. 659-675.
- Levidow L., « Marketizing higher education: Neoliberal strategies and counter-strategies », in Robins K., Webster F. (eds), *The Virtual University? Knowledge, Markets and Management*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 227-248.
- Lippmann W., *The Good Society*, Boston, Little, Brown & Company, 1937.
- Macq H., *Cultiver les territoires. L'innovation participative à la Commission européenne et en Wallonie*, Thèse de doctorat en Sciences politiques et sociales, Université de Liège, 2020.
- Macq H., « Cultivating the Innovation Region: Participatory Innovation, Citizens and Statehood in Wallonia », *NOvation – Critical Studies of Innovation*, n° 3, 2021, pp. 42-64.
- Macq H., Tancoigne, É., Strasser B. J., « From Deliberation to Production: Public Participation in Science and Technology Policies of the European Commission (1998-2019) », *Minerva*, vol. 58, n° 4, 2020, pp. 489-512.
- Piron D., « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Piron D., Evrard Z., « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

Printz A., « L'enrôlement des familles dans les systèmes de santé mentale. Un "tournant néolibéral" des prises en soin ? », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

Schultz T. W., « Investment in Human Capital », *The American Economic Review*, vol. 51, n° 1, 1961, pp. 1-17.

Stiegler B., « *Il faut s'adapter* ». *Sur un nouvel impératif politique*, Paris, Gallimard, 2019.

Sum N.-L., « The production of hegemonic policy discourses: "Competitiveness" as a knowledge brand and its (re-)contextualizations », *Critical Policy Studies*, vol. 3, n° 2, 2009, pp. 184-203.

Tyfield D., « Science, Innovation and Neoliberalism », Springer S., Birch K., Mac Leavy J., *The Handbook of Neoliberalism*, New York and London, Routledge, 2016.

Van Oudheusden M., Charlier N., Delvenne P., « Flanders Ahead, Wallonia Behind (But Catching Up): Reconstructing Communities Through Science, Technology, and Innovation Policy Making », *Bulletin of Science, Technology & Society*, vol. 37, n° 4, 2019, pp. 185-198.

ANNEXE – LISTE DES ENTRETIENS CITÉS

Référence	Entretiens	Date
Entretien n° 10	Ancien Chef de cabinet du ministre de l'Économie de la Wallonie	Juillet 2017
Entretien n° 29	Ministre de l'Économie de Wallonie	Décembre 2018

L'ENRÔLEMENT DES FAMILLES DANS LES SYSTÈMES DE SANTÉ MENTALE. UN « TOURNANT NÉOLIBÉRAL » DES PRISES EN SOIN ?

Antoine **Printz**

(Université catholique de Louvain)

INTRODUCTION

Comme l'a souligné J. Gusfield (2012 : 116), la constitution des États sociaux repose sur un principe politique simple : la conversion « de nombreux problèmes privés et familiaux en problèmes publics »¹. Ainsi, à la faveur d'expériences politiques singulières, la compréhension d'événements comme la perte d'emploi ou la maladie n'est plus ni « tragique » ni moralisante, mais sociale – attachée à de nouvelles grammaires des responsabilités et modèles d'interprétation (Genard 1999). Par là, ces épreuves individuelles sont rendues justiciables d'actions et de mesures collectives, prises au sein de dispositifs d'intervention et de mécanismes de redistribution. Cela a eu pour conséquence de détacher (partiellement) les personnes de la nécessité de trouver de l'aide auprès de leurs proches et familles. Les mécanismes de socialisation des risques ont été des adjuvants décisifs du désenclavement (incomplet, certes) de l'existence individuelle de la vie familiale. La mise en place de mécanismes de protection

.....

1 Ce travail a bénéficié du soutien financier du Fonds de la Recherche Scientifique (FRS-FNRS). Je tiens à remercier particulièrement Sophie Thunus et Nicolas Marquis pour leur relecture attentive et leurs commentaires avisés. Il va néanmoins de soi que le contenu de ce texte n'engage que son seul auteur.

sociale, de services publics de santé, d'équipement collectifs et d'instruments réglementaires ont constitué autant de « supports sociaux » qui permettent aux individus un accès à une vie minimalement digne et souhaitable, sans dépendre exclusivement de la propriété ou des solidarités privées (Castel, Haroche 2001).

La construction des systèmes de santé a reposé sur cette volonté d'affirmer une responsabilité sociale et publique face à certains types de problèmes, déchargeant les proches (des femmes, principalement) d'une partie de leur responsabilité dans l'organisation du soin. Il a bien sûr été montré à quel point cette (in)dépendance à l'égard du « domaine familial/privé » était corrélée à des inégalités de genre, la protection sociale des femmes restant bien plus liée à leurs rôles familiaux, même lorsqu'elle est formalisée (Siim, 2000 ; Jenson 2001 ; Heinen, Pfefferkorn 2011). Malgré cela, la mise en place de services publics de santé a permis l'externalisation (à tout le moins partielle) de la satisfaction des besoins en dehors de la famille et des réseaux de sociabilité proche.

L'intégration (lente et tardive) des systèmes psychiatriques et psycho-sociaux au système des protections² va dans ce sens. La maladie mentale est appréhendée à l'intersection des catégories administratives et des catégories cliniques, à partir du modèle des droits-créances³, fondé sur l'idée d'un sujet individuel, et non plus d'une entité familiale ou d'un réseau proximal⁴. Ceux-ci sont

.....

2 Le parti est pris d'envisager la psychiatrie sous sa seule dimension protectionnelle. Cette hypothèse de travail, certes réductrice, est congruente avec l'enjeu même de cette contribution : comprendre les conséquences d'évolutions historiques plus ou moins récentes, dont celle de ne plus pouvoir axer uniquement le travail d'évaluation critique sur la description de la psychiatrie comme système d'exclusion.

3 Classiquement, on distingue droits-libertés, ou droits de première génération, et droits-créances, ou droits de seconde génération. Les premiers sont articulés à une conception négative de la liberté de l'individu, pensée donc comme absence de contrainte extérieure (libre association, libre expression, etc.) À l'inverse, les droits-créances sont liés au pouvoir d'exiger une intervention positive de l'État. Leur émergence coïncide avec le processus de socialisation de l'État.

4 Par souci de concision, nous parlerons dorénavant de « famille » pour désigner les personnes engagées de manière non professionnelle auprès des malades, malgré la charge idéologique de la notion (Barrett, McIntosh 1982 ; Fineman 1995). Nous nous permettons néanmoins de l'utiliser, en raison du fait qu'elle est une catégorie très largement mobilisée par les acteurs pour définir leur expérience et ses composantes

de moins en moins reconnus comme partie intégrante du système de rôle à deux entrées (patient-soignant) qui organise la relation thérapeutique. Sur le plan médical, se développe même progressivement un « modèle pathologique de la famille » (Carpentier 2001).

Au tournant des années 1980, cela commence à changer (Davtian, Collombet 2014). Dans un contexte politique marqué par la crise de 1973, il s'agit de transformer les institutions providentialistes et leur supposée prodigalité afin de les adapter aux nouveaux standards de gouvernement en termes de dépenses sociales et de compétitivité. Ces transformations ont impliqué l'incorporation grandissante de l'aide informelle, notamment en vertu d'une logique de transfert des couts sociaux vers le milieu de vie, et donc les foyers⁵. Le « *care* domestique » devient en effet un rouage central du fonctionnement des protections, présumé « par les politiques publiques et les discours des professionnels » engagés dans le domaine des soins (Damamme, Paperman 2009 : 99).

C'est cette nouvelle dimension familiale de l'action publique en matière de santé mentale qui sera investiguée ici, à partir de l'hypothèse qu'elle peut être mise en lien avec le « tournant néolibéral » de l'action sociale et sanitaire. L'hypothèse d'une (re)familiarisation du traitement social de la question psychiatrique se déploie à l'intersection de plusieurs lignes explicatives qui constituent les parties de cette contribution. Une première présente les principes saillants de l'« idéologie de la famille » qui imprègne les systèmes d'action psychiatrique et ses conséquences dans la

.....

normatives, en dépit de la difficulté à en préciser la valeur référentielle (Bernardes 1985a).

5 La focalisation sur les transformations de l'État et de ses modalités d'intervention tend à occulter les évolutions historiques parallèles à celle des structures étatiques, pourtant particulièrement importantes dans le champ psychiatrique. Les évolutions des discours et des pratiques des professionnels ont notamment constitué des facteurs déterminants dans l'histoire que nous reconstruisons, et ne peuvent être indexés sur la question de l'État et de la transformation de ses structures. Ainsi, la désinstitutionnalisation a été portée avant tout par des mouvements critiques qui visaient l'émancipation des personnes psychiatisées. La convergence entre ces visées émancipatrices et les objectifs, notamment budgétaires, d'une désinstitutionnalisation *par le haut* doit alors être pensée dans toute sa complexité, en termes de tension, de luttes idéologiques et d'effets d'aubaine. À ce sujet, on consultera les travaux de Bellahsen (2014), Thunus (2015), ainsi que de Walker et Thunus (2020).

direction des conduites : dans une série de situations, la « famille » est renvoyée à sa responsabilité d'administrer les problèmes psychiatriques de ses membres (1). Dans une deuxième partie, il est montré que la reconfiguration des services publics de santé mentale transforme les modalités *objectives* d'accès au soin – renvoyant les personnes malades ou vulnérables vers des situations dans lesquelles la famille paraît désignée pour organiser le soin (2). Enfin, une troisième partie montre que la transformation des cadres légaux et réglementaires aboutit à une restriction *subjective* de l'accès aux systèmes formels de soin, déportant la charge de l'aide vers des réseaux informels (3).

1. APPROCHER L'AMPLEUR DE LA « FAMILIALISATION » DES SOINS PSYCHIATRIQUES

La sphère familiale et les différents supports d'existence qu'elle pourvoit aux individus ont longtemps constitué la « boîte noire » de l'analyse des politiques sociales. Pourtant, une approche sociologique conséquente des politiques sociales ne peut négliger la question de l'aide fournie par les proches et de son incorporation dans le fonctionnement des protections. Il s'agit alors de reconnaître la nécessité d'« endogénéiser » la famille dans l'analyse des dispositifs de l'État social (Esping-Andersen 2007). Cela peut être fait à partir de la notion de « familialisation » qui définit les variations dans le degré de dépendance à l'égard des relations familiales dans l'accès à un niveau de vie satisfaisant (Lister 1994).

L'hypothèse d'une familialisation des politiques sociales et sanitaires trouve rarement écho dans les analyses classiques des trajectoires de néolibéralisation, tant elle semble associée à des forces conservatrices opposées à l'individualisation néolibérale (Cooper 2017 ; Fassin 2020). Si une approche sociologique de l'articulation entre la configuration sociale néolibérale et l'émergence de nouveaux jeux de langage (dont celui de la « santé mentale ») a permis la mise en lumière des conséquences des transformations sociales dans la fabrique du sujet⁶, la prise

6 Sur cette question, le travail d'Ehrenberg (1998) est incontournable, de même que celui de Marquis (2014).

d'importance des mécanismes de solidarité privée et des supports familiaux dans ce même contexte a souvent été négligée. Sa mise en lumière permet pourtant de documenter la question de la transformation néolibérale des manières d'assurer la sécurité des membres de la société, en montrant que lorsque la « propriété sociale » se désagrège, les individus doivent trouver des supports d'existence au sein de leur environnement social (Castel 2008). Le démantèlement des mécanismes de protection sociale et l'individualisation des risques résultent alors partiellement en une (re)familialisation des existences, (re)faisant de la famille un « centre normal des responsabilités en ce qui concerne les besoins sociaux des membres » (Esping-Andersen 2007 : 278).

C'est une dynamique que l'on voit à l'œuvre en Belgique en matière de santé. D'après l'enquête de santé menée par le centre fédéral de recherche Sciensano, en 2018, 12,2 % de la population âgée de plus de 15 ans prodiguait « de l'aide ou des soins à titre non professionnel au moins une fois par semaine » (Charafeddine, Drieskens, Berete, e.a. 2020 : 11). Certaines études considèrent que l'aide informelle fournie équivaut au travail de 150 000 équivalents temps plein (Dubois, Schell, Boland, e.a. 2020). En matière psychiatrique, les « réseaux de soutien informels familiaux » jouent un rôle central dans la continuité des soins (Mistiaen, Cornelis, Detollenaere, e.a. 2019 ; Printz 2023). Comme le notent M. Lewis et J. Daly (2000), la répartition de la charge de travail qui compose le « *social care* » n'est pas équitable, ni au sein des familles, ni du point de vue macrosocial : le fait d'être une femme ou d'être pauvre accroît largement la probabilité de venir en aide à un proche, et d'y passer plus de temps (Braekman, Charafeddine, Drieskens 2019), ce qui renforce les inégalités sociales et financières.

À en croire ces études, la familialisation des soins, c'est-à-dire la part de l'aide familiale dans les systèmes de santé, croît au fil des années (Demarest 2015). Cette situation n'a pas été engagée par des politiques volontaristes de déport de la charge de la vulnérabilité des personnes vers les proches. Elle semble avoir plutôt suivi une logique par défaut, au gré des recompositions de l'organisation sociale du soin et de l'accompagnement, émergeant dans les interstices laissés par les dénégations de responsabilité politique et remplissant les nouveaux vides protectionnels. C'est par des chemins détournés que l'implication des familles n'a cessé de grandir au cours des dernières années. Ces chemins

sont notamment ceux de la promotion des droits individuels et des réformes visant à la désinstitutionnalisation du soin psychiatrique. La reconfiguration des pratiques psychiatriques sur ces axes a favorisé l'émergence de conditions déterminantes de la préférence pour un soutien informel. En d'autres termes, les transformations des conditions de prise en charge de la maladie mentale ont créé des incapacités publiques à se saisir de certaines situations, dont la charitable solidarité familiale (poussée dans le dos par une douce morale familialiste) ne demandait qu'à se saisir.

2. IDÉOLOGIE DE LA FAMILLE, OBLIGATION MORALE ET RESPONSABILITÉ

2.1. *Une idéologie sectorielle de la famille*

Il ressort de mes recherches doctorales en cours⁷ que certaines images et représentations de la « famille » sont prégnantes dans les discours tant des professionnels que des proches. Une certaine conception normative des liens et des engagements « familiaux » prévaut, face à laquelle les acteurs doivent nécessairement situer leurs conduites, et dont la centralité est perceptible à travers un jeu des sanctions morales face aux transgressions. En ce sens, il m'apparaît que l'on a affaire à une version sectorielle de ce que Bernardes (1985b) qualifie d'« idéologie de la famille ». Il s'agit d'un ensemble de croyances, de valeurs et d'attitudes relatives à la « famille », stabilisées et plus ou moins partagées dans les systèmes d'action psychiatrique. Cette version sectorielle de l'« idéologie de la famille » semble pouvoir être résumée en deux segments axiomatiques saillants, à partir de nos observations de terrain :

7 Cette contribution est basée sur deux types de données empiriques récoltées au cours de ces recherches : des entretiens effectués avec les proches de personnes hospitalisées et des observations ethnographiques des audiences de justice de paix dans le cadre de la loi du 26 juin 1990. Les corpus de données ont été traités de manière systématique, dans le cadre de mon travail doctoral. Je m'appuie ici sur certains des résultats dégagés.

1. la « famille » constitue un milieu d'accueil « préférable » à l'hospitalisation qui est, *en soi*, plutôt une « solution de dernier recours ». Cette structure logique d'opposition entre « solution préférée = famille » et « solution de dernier recours = hospitalisation » est constitutive de la plupart des décisions d'hospitalisation observées, qu'elles aient lieu dans des arènes instituées ou dans des contextes « micropolitiques » plus informels⁸.

2. La « famille » est un lieu naturel de la solidarité. Lorsqu'un membre est dans une position de vulnérabilité ou de dépendance, il est normal que sa famille lui vienne en aide. Les liens « familiaux » impliquent l'entraide et le soutien, et cela de manière quasiment inconditionnelle.

Cette idéologie sectorielle de la famille est sans cesse (ré)activée dans les discours qui accompagnent les soins et les prises en charge. Ainsi, elle apparaît très largement dans les comptes-rendus d'expérience des personnes qui vivent avec un proche malade, vécue sous la forme de l'assignation à un rôle et de l'injonction morale. Si on remarque évidemment des résistances vis-à-vis de ces manières de concevoir ce que devrait être la « famille » face à des problèmes psychiatriques, cette normativité est néanmoins saillante, constituant un ensemble de repères structurant dans l'élaboration des conduites. C'est particulièrement manifeste dans le discours de Maria F., lorsqu'elle rend compte de la cohabitation avec son fils, diagnostiqué schizophrène. Le lien familial est conçu comme une contrainte morale incontournable, dont elle souhaiterait pourtant pouvoir se détacher.

Au jour le jour, je suis dans la fuite. Je quitte la maison. Comme il dort la matinée, je peux rester chez moi, je fais la machine à laver, la cuisine, je range, *etc.* Mais dès qu'il se réveille, je sors. [...] La seule porte de sortie que je vois, c'est qu'à un moment je disparaisse. Que je prenne un avion et que je parte. Un peu comme les femmes qui subissent des violences. [...] Parce qu'en tant que mère, peut-être un jour arriverai-je à le voir à la rue ou à vivre avec l'idée qu'il se tue. Un jour peut-être j'arriverai à ce détachement. Mais j'en suis loin ! Et je paie un prix horrible pour ça ⁹

Il faudrait faire la généalogie de cette idéologie sectorielle de la famille, constituée au moyen d'une série d'instruments juridiques,

.....
8 Pour approfondissement, on se référera aux travaux d'Emerson (1981) et de Holstein (1988).

9 Entretien n° 1, Marie F., mère, 10 décembre 2020.

de savoirs médicaux, de médiations institutionnelles et de textes qui ont fait progressivement de la « famille » un partenaire de soin, voire un véritable auxiliaire psychiatrique. Il ressortirait alors sans doute qu'un des instruments majeurs de sa force obligatoire et de son alignement tient dans l'idée de la « responsabilité familiale » à l'égard des membres vulnérables, dans certaines situations. S'il est impossible de retracer ici les coordonnées historiques de l'émergence d'une telle notion, on peut en revanche tenter d'en dessiner les contours et le champ matériel d'application¹⁰.

2.2. *Le champ matériel de la responsabilité familiale : la « zone de risque moyen »*

Cette « idéologie sectorielle de la famille » est centrale dans le cadre d'une répartition du travail, de la responsabilité et des coûts du soin entre familles, marché et État. Elle permet de déléguer une partie des coûts du travail de soin socialement nécessaire sur la sphère privée, par la « familialisation » de la responsabilité de la prise en charge. La responsabilité familiale en matière de prise en charge se construit en effet comme donnée « naturelle » à l'intersection des deux dimensions constitutives de l'idéologie sectorielle de la famille – la hiérarchie morale des modalités de traitement et la *naturalité* de la solidarité familiale.

Le « champ matériel » d'application de cette responsabilité familiale recoupe ce que Rose (1998) appelle la « zone de risque moyen ». Le sociologue britannique situe cet ensemble de situations matérielles entre une « zone de haut risque », indexée sur des critères de dangerosité et concentrant l'attention des pouvoirs publics, et une « zone de risque faible » dont l'administration est articulée à la responsabilité individuelle à se prendre en charge. Entre la défaillance partielle de l'autonomie individuelle et le seuil sécuritaire, le traitement et l'administration des situations de « moyen risque » n'est soluble ni dans le mythe de la responsabilité individuelle, ni dans l'affirmation d'une responsabilité publique. Nathalie S., dont le fils de 35 ans est en incapacité de travail des suites d'un diagnostic de schizophrénie, pointe ces situations dans lesquelles la famille apparaît comme récipiendaire de la charge principale de l'aide au malade.

.....

¹⁰ Sur la notion de « champ matériel d'application », voir Lafore (2010).

C'est vrai que moi à un moment donné, je disais : « Nous sommes la roue de secours ». La roue de secours, c'est celle qu'on essaie d'utiliser le moins possible mais c'est celle qui est quand même indispensable quand il y a un pépin ! [...] La famille reste une nécessité¹¹.

« La famille reste une nécessité » en cas de « pépin », c'est-à-dire lorsque l'incapacité de la personne vulnérable à jouer le jeu de l'individualisation ne trouve pas de réponse collective et publique, sous la forme d'une prise en charge par une agence spécialisée. Autrement dit, la responsabilité « familiale » est activée face à des situations individuelles particulières lorsque l'accès aux systèmes de soins formalisés est difficile ou empêché. Il convient donc de sonder les réformes entreprises dans le champ de la santé mentale à partir de ce prisme de l'accès au soin, afin de mesurer l'ampleur de l'enrôlement des « familles ».

3. LA LIMITATION DE L'ACCÈS AUX SYSTÈMES DE SOIN ET LA FAMILIALISATION

3.1. *Les réformes dans l'organisation des soins : une limitation objective de l'accès aux soins ?*

Un premier vecteur de limitation de l'accès aux soins tient à l'organisation du système de santé mentale, impactée par une série de réformes depuis une cinquantaine d'années. Après la crise de 1973, le climat politique est à la réduction des coûts et à la remise en question de « la logique expansionniste de l'État social et, en particulier, la logique d'expansion de l'hôpital comme mode principal de gestion étatique des droits créances » (De Munck, Genard, Kutty, e.a. 2003 : 55). À cette période, une série de politiques volontaristes, entre autres justifiées par la nécessité d'assainir les finances publiques, vont initier le basculement de l'offre des soins depuis une « écologie résidentielle » vers des écologies plus « communautaires » ou axées sur la « réhabilitation » (Thunus 2015 : 24).

11 Entretien n° 2, Nathalie S., mère, 12 novembre 2020.

Dès 1976, l'arrêté royal fixant les critères de programmation des services psychiatriques hospitaliers visait explicitement « à éviter un accroissement injustifié de la capacité d'accueil des services hospitaliers psychiatriques ». Dix ans plus tard, en 1986, le ministre des Affaires sociales, Jean-Luc Dehaene (CVP), institue un premier moratoire sur la programmation hospitalière psychiatrique¹². En juillet 1990, son successeur, Philippe Busquin (PS), entame une grande réforme de l'organisation des soins psychiatriques qui vise la reconversion de plus de six mille lits hospitaliers en capacités d'accueil extrahospitalières. Des nouveaux dispositifs institutionnels sont mis en place, comme les initiatives d'habitation protégée ou les maisons de soins psychiatriques dont les normes d'encadrement sont bien moindres qu'en contexte hospitalier.

L'hospitalisation de longue durée étant jugée extrêmement couteuse autant que peu satisfaisante sur le plan thérapeutique, les réformes successives visent la réallocation d'une partie des moyens financiers vers le secteur ambulatoire¹³. Cette logique sera encore à l'œuvre dans la séquence récente de désinstitutionnalisation psychiatrique. Lancée en 2009, la réforme s'appuie sur l'article 107 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins pour financer des initiatives expérimentales visant « le maintien des personnes au sein de leur environnement et de leur tissu social d'origine par la mise en place de parcours thérapeutiques individualisés » (Psy107.be :

.....

12 Sur le rôle de l'aile gauche des partis sociaux-chrétiens dans la propagation du néolibéralisme en Belgique, voir dans cet ouvrage les contributions de Zoé Evrard, « La "crise" du "modèle belge" (1979-1981) : révolution silencieuse au pays du syndicaliste, du capitaliste et du banquier » (chapitre 1^{er}) et de Tom Dutermé, « "Il faut sauver la Bourse belge !" : le cabinet Maystadt à la barre de la libéralisation financière (1988-1991) » (chapitre 2).

13 On retrouve dans le mouvement de désinstitutionnalisation toute la conflictualité inhérente au néolibéralisme, dont rend bien compte l'approche généalogique de Stiegler (2019). Les politiques volontaristes de déshospitalisation des patients peuvent en ce sens être vues comme relevant d'un assujettissement des publics à des formes de gouvernement d'experts, soucieux de réformer l'hôpital en vue de son adaptation à une série de standards sanitaires et, plus largement, à un environnement économique compétitif. Dans le même temps, il est indéniable que le fait de sortir les patients des murs qui les enfermaient fait écho aux espoirs d'émancipation et aux revendications de participation démocratique de ces mêmes publics. Sur ces questions, on se référera également à Bellahsen et Bellahsen (2020).

10). C'est désormais le soin dans le milieu de vie du patient qui est le modèle, « le traitement et l'encadrement résidentiel ou des soins en milieu hospitalier resteront nécessaires [dans des cas et circonstances spécifiques] mais seront marqués par un caractère plus intense » (*ibid.* : 6). Les données relatives aux durées d'hospitalisation parlent d'elles-mêmes : si en 1970, la durée moyenne d'un séjour psychiatrique était de 200 jours (Delvaux 1986), elle a ensuite diminué de manière constante, au cours des décennies suivantes (Verhaegen 1991). Ainsi, sur la période 2008-2012, elle n'était plus que de 49 jours (Umbach, Vanrillaer 2014). Certes, les réadmissions au cours de la même année sont de plus en plus fréquentes, ce qui doit nous mener à une certaine nuance dans l'interprétation de ces données (Auwers 2021). Néanmoins, il est établi que les patients passent de plus en plus de temps hors établissement. La famille est donc mobilisée entre les temps plus courts d'hospitalisation, consacrés à des soins plus intensifs. Comme l'exprime plus prosaïquement Guillaume M., à propos de son expérience avec son ex-compagne, diagnostiquée schizophrène : « L'hôpital s'en foutait complètement, ils l'avaient relâchée dans la nature et puis voilà démerdez-vous ! »¹⁴

L'accès objectif aux soins est limité, dans un contexte général de saturation des structures de prises en charge, imputé par les acteurs du champ au sous-financement de la santé mentale¹⁵. À cela s'ajoutent des modes de tarification à l'acte¹⁶ et des mécanismes de recrutement des patients laissés à l'appréciation des services. En outre, l'évaluation négative de nombreux proches sur ces « centres psychiatriques sordides »¹⁷, ces lieux des soins « à la chaîne »¹⁸ où on se « fout »¹⁹ du patient et de sa famille, accroit la

.....

14 Entretien n° 3, Guillaume M., conjoint, 12 mars 2020.

15 Voir notamment la note de la Ligue Bruxelloise pour la Santé Mentale adressée au Parlement bruxellois : « Éléments d'attention sur les besoins en santé mentale – Note de recommandations présentée au Parlement bruxellois, février-mars 2021 ». Pour une autre application sectorielle des conséquences du sous-financement, voir dans cet ouvrage la contribution d'Anne-Sophie Bouvy, François-Xavier Lievens, Olivier Malay, e.a., « Un demi-siècle de néolibéralisme dans le rail » (chapitre 8).

16 Sur les conséquences de la tarification à l'acte dans le contexte français, on renverra aux travaux de Juven (2016).

17 Entretien n° 4, Susan L., épouse, 23 mars 2020.

18 Entretien n° 5, Carmen A., mère, 12 novembre 2021.

19 Entretien n° 3, Guillaume M., conjoint, 12 mars 2020.

difficulté à envisager une hospitalisation pour un proche, quand bien même celle-ci permettrait de « souffler un petit peu »²⁰ ou de « calmer l'angoisse »²¹. Ainsi, Susan L. exprime cette ambivalence vis-à-vis de l'hospitalisation de son mari, qui souffre d'une dépression sévère.

D'un côté, je me sens rassurée qu'il soit à l'hôpital et d'un autre côté, je ne me sens pas bien par rapport à ça ! Je ne me sens pas bien, je me dis que c'est pas vraiment le milieu qui lui convient²².

Ce raisonnement du coté le plus faible est accompagné d'un nouvel imaginaire axé sur l'individualisation des soins et orientés vers la réinsertion. Comme le notent Marquis et Susswein (2020), elle porte un « idéal mobilitaire » qui promeut une certaine conception de la personne, dont il est attendu qu'elle joue un rôle actif dans son parcours de soin et, plus largement, dans son insertion sociale. À mesure que les sémantiques du « réseau de soins » et des « trajectoires de soins » s'imposent, l'accessibilité objective des systèmes de soins s'impose comme enjeu central. La prise en charge n'étant plus conçue sous la forme unique de l'enfermement thérapeutique, la médiation entre l'offre de soin et les personnes malades (*outreaching*) devient une nouvelle nécessité : « le service doit pouvoir être mobile et aller vers le patient » (INAMI, Médecins du Monde 2019 : 13). Dans les faits, la mobilité et la proactivité des prestataires de soins est difficile. On note une tendance lourde à la diminution de l'offre de soins ambulatoires relativement aux besoins identifiés sur le terrain, qui empêche les intervenants d'adopter la posture de mobilité nécessitée par des politiques de santé mentale hors établissement. Si la responsabilité d'être proactif et mobile ne peut venir des intervenants, elle est nécessairement déportée sur les personnes malades et leur entourage. L'une des « priorités » dans l'organisation des systèmes de santé mentale est alors de « responsabiliser et soutenir les personnes atteintes de problèmes de santé mentale et leur famille » (SPF Santé publique 2011 : 5).

20 Entretien n° 4, Susan L., épouse, 23 mars 2020.

21 Entretien n° 6, Jeroen V., père, 17 mai 2021.

22 Entretien n° 4, Susan L., épouse, 23 mars 2020.

3.2. La montée en puissance du « logiciel » des droits de la personne : une limitation subjective de l'accès aux soins ?

Une seconde transformation historique, peut-être moins évidente, est déterminante dans les conditions de l'accès aux soins pour les personnes malades mentales : l'intrication grandissante entre la psychiatrie et le(s) droit(s). En effet, à la dynamique de désinstitutionnalisation sous contrainte budgétaire vient se coupler celle de la montée en puissance du « logiciel » des droits de la personne.

Au tournant des années 1980, dans un climat international propice à la promotion des droits des personnes atteintes de maladie mentale²³, s'est initié le processus historique de juridicisation des pratiques psychiatriques, c'est-à-dire l'accroissement de la contrainte juridique sur le champ de la santé mentale. Signe d'une nouvelle attitude à l'égard des personnes malades mentales, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'affaire *Winterwerp c. Pays-Bas* (1979) en est un jalon essentiel sur la scène européenne : la privation de liberté à des fins thérapeutiques est considérée comme ne pouvant être prise qu'à titre exceptionnel en raison de son atteinte aux droits fondamentaux et devant dès lors être contrôlée par le pouvoir judiciaire.

En Belgique, c'est *via* la loi du 26 juin 1991 relative à la protection de la personne des malades mentaux (PPMM) que le législateur inscrit finalement clairement les politiques de santé mentale dans une rhétorique des droits. Il est désormais prévu qu'en dehors des cas exceptionnels prévus légalement, « les mesures de protection ne peuvent être prises »²⁴ de manière contrainte. En-dehors de ces situations, la personne malade se « fait librement admettre dans un service psychiatrique » et « peut le quitter à tout moment »²⁵. C'est dorénavant un modèle de citoyenneté libérale qui organise les pratiques de soin et définit les personnes, conçues à partir de présomptions d'autonomie, de capacité et de responsabilité. Mis à part en cas de mise en danger immédiate, la personne est instituée légalement comme seule propriétaire de soi, et donc finalement

.....
23 Pour un aperçu, on se référera aux articles de Van de Kerchove (1994) et Gillardin (1994).

24 Article 2 de la loi PPMM.

25 Article 3 de la loi PPMM.

responsable des demandes relatives à sa santé. Comme le notent E. Bernheim et J. Commaille (2012 : 288), « la reconnaissance strictement formelle de droits constitue *de facto* un transfert de responsabilité : ce qui était autrefois pris en charge collectivement est soudainement transmis à l'individu, sous forme de trajectoire personnelle, voire de liberté ».

La loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient va encore un pas plus loin dans cette direction. Elle rassemble en un texte unique les droits attachés aux personnes qui reçoivent des soins, n'établissant aucune distinction entre les patients psychiatriques et les autres. L'autonomie et la souveraineté individuelle du patient sont réaffirmées par cette loi, notamment à travers la nécessité pour le soignant, sauf cas exceptionnel, d'obtenir le « consentement [...] donné expressément ». En creux, la loi prévoit donc l'impossibilité de donner des soins dans le cas d'un refus express de la part du (non-)patient. Si l'importance donnée à ce droit au consentement libre et éclairé témoigne de la valeur accordée au respect de l'intégrité de la personne, elle ne vient pas sans difficulté en matière psychiatrique. De fait, la question de l'aptitude à exercer ce droit pose un problème, en tout cas sans mesure d'exception ou de compensation : « comment des personnes, dont la maladie est parfois décrite comme une pathologie de la relation ou de la liberté, pourraient-elles valablement poser des choix conformes à leur intérêt ? » (Meurisse 2011 : 23).

Aussi nécessaire qu'il ait été ce souci de préservation des libertés fondamentales dans le champ psychiatrique, ses instruments ont constitué les vecteurs décisifs d'une manière d'aborder les problématiques psychiatriques ancrée dans l'individualisme impersonnel du droit libéral et l'abstraction des conditions concrètes d'existence des personnes²⁶. Un droit absolu à disposer de soi, lorsqu'il n'est que formel au regard des conditions réelles de son exercice, appelle nécessairement des compensations et un accompagnement. Sans cela, ce sont les familles qui assurent le soutien et le soin dans les « coulisses », maintenant sur la scène publique le mythe de l'individu propriétaire de soi.

.....

26 En ce sens, C. R. Hunsworth (1988) rappelle que dans l'Angleterre thatchérienne, la juridicisation a été un instrument majeur de la contre-offensive néolibérale menée contre les théories du déterminisme social, et donc contre une action sociale large qui ne soit réduite à l'application de la règle de droit.

CONCLUSION

On le voit, ces lignes de transformation (désinstitutionnalisation et juridicisation) ont induit les conditions objectives (institutionnelles, structurales) et subjectives (personnelles, interpersonnelles) d'un dessaisissement de la capacité d'agir des intervenants face à certains types de souffrance psychique ou de maladie mentale. Dès lors que les manifestations de ces dernières ne dépassent pas les seuils critiques de la dangerosité immédiate (hétéro- ou auto-agressive), la responsabilité publique du soin et de l'accompagnement se désagrége progressivement²⁷. L'accessibilité des systèmes de soin est objectivement détériorée dans le même temps que la présupposition de l'autonomie subjective est renforcée. La charge des problèmes est privatisée, rabattue sur l'individu et donc incidemment sur son entourage familial. En ce sens, la famille en vient à réacquérir le rôle naturel de pourvoyeur de soins et de supports d'existence que l'État social lui avait « usurpé » (Alary 2018).

Les analyses classiques sur les trajectoires de néolibéralisation tendent à mettre en avant la marchandisation croissante des soins et de l'accompagnement psychiatrique et psychosocial (Moth, McKeown, 2016 ; Croft, 2017). Or, il faut voir que le transfert de responsabilité depuis des acteurs publics vers des acteurs privés ne repose pas uniquement sur la prise d'importance des dimensions marchandes dans les réponses apportées à ce type de trouble : le dessaisissement de l'État repose également sur une prise en charge du travail reproductif non-rémunéré au sein de la famille²⁸, et donc la nécessité d'un enrôlement des proches dans la participation au travail de soin (Carney 2008 ; Giraud, Outin, Rist 2019).

Ces évolutions peuvent-elles être décrites à partir de l'hypothèse d'une néolibéralisation, et sous quelles conditions ? Il semble

27 J'ai tenté de montrer les enjeux de cette réduction sécuritaire dans les réponses sociales apportées aux troubles émergeant sur des scènes publiques, et non familiales (Printz 2021).

28 La privatisation des mécanismes de protection est donc en vérité double : marchandisation certes, mais aussi familialisation, comme l'ont montré certains travaux féministes de grande importance (Orloff 1993 ; Sainsbury 1994). La néolibéralisation consisterait en ce sens dans la transition d'une série d'opérations depuis la sphère publique vers la sphère privée, qu'elle soit marchande ou relationnelle.

en tout cas que l'investissement dans la famille, dont il faudrait retracer plus systématiquement les origines et les vecteurs, constitue l'instrument idéologique de la privatisation partielle du travail de reproduction sociale, notamment par le report d'une série de coûts sociaux vers les foyers. À partir d'une approche d'inspiration plutôt foucaldienne, optant pour une conception culturelle et morale du néolibéralisme²⁹, on pourrait souligner l'importance de certaines valeurs morales et de certains discours (idéologie sectorielle de la famille) qui permettent le report croissant vers les malades et leur entourage familial de prestations auparavant fournies par les institutions publiques. Comme le souligne É. Fassin (2020 : 86), « loin d'être amoral, le programme des néolibéraux a toujours inclus une dimension morale. La raison en est simple : si l'État providence est appelé à disparaître, les familles doivent prendre le relais ». Il conviendrait alors sans doute d'évaluer l'ensemble des moyens et des instruments, mais aussi des valeurs, qui participent du renforcement de la famille dans ce rôle de pourvoyeur de soin, sachant que ceux-ci peuvent avoir des significations et des résultats pratiques équivoques. En effet, comme le montre B. Stiegler (2019 : 281) à propos des programmes d'éducation thérapeutique des patients, mais on pourrait faire la même démonstration à propos de ceux destinés aux familles (dits « *profamille* ») ceux-ci ont un « sens profondément ambivalent ». D'une part, ils constituent un moyen particulièrement opérant de sommer les individus « de devenir acteurs de santé publique à part entière, en intériorisant les objectifs de performance et d'optimisation du système de soin » (*ibid.*). D'autre part, ils constituent une modalité de consolidation des capacités d'action et de participation des personnes, éventuellement l'opportunité d'un « reprise en main collective, démocratique et éclairée du gouvernement de la vie et des vivants » (*ibid.* : 284).

En ce sens, la récente loi de reconnaissance des aidants proches, entrée en application le 8 septembre 2020 est également intéressante. Celle-ci constitue un premier jalon dans la reconnaissance du rôle de soutien apporté par les proches et prévoit, sous certaines conditions, suspension ou une réduction des prestations professionnelles dans le cadre d'un congé thématique

.....

29 Voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron et Zoé Evrard, « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse » (introduction).

(revenu de remplacement sur une période circonscrite). Pourtant, dans le même temps, la loi consacre une certaine vision de l'aide et du soin, et des acteurs censés la prendre en charge. Ainsi, si celle-ci a été plutôt saluée par les associations de proches, constituant un accomplissement important dans la lutte pour la reconnaissance du travail réalisé dans la famille, elle porte néanmoins les risques d'un accroissement de la privatisation de l'aide et de l'accompagnement, et d'une naturalisation du rôle d'aidant familial.

BIBLIOGRAPHIE

- Alary A., « Melinda Cooper, Family Values. Between Neoliberalism and the New Social Conservatism », *Lectures*, 2018, disponible sur <http://journals.openedition.org/lectures/24073>.
- Barrett M., McIntosh M., *The anti-social family*, London, NLB, 1982.
- Bellahsen M., *La santé mentale : vers un bonheur sous contrôle*, Paris, La Fabrique, 2014.
- Bellahsen L., Bellahsen M., « L'expertise contre l'expérience », *Savoir/Agir*, vol. 52, n° 2, 2020, pp. 53-62.
- Bernardes J., « Do We Really Know What "The Family" Is? », in Close P., Collins R., *Family and Economy in Modern Society*, London, Palgrave Macmillan UK, 1985a, pp. 192-211.
- Bernardes J., « "Family Ideology": Identification and Exploration », *The Sociological Review*, vol. 33, n° 2, 1985b, pp. 275-297.
- Bernheim E., Commaille J., « Quand la justice fait système avec la remise en question de l'État social », *Droit et société*, vol. 81, n° 2, 2012, pp. 281-298.
- Bouvy A.-S., Lievens F.-X., Malay O., Strale M., « Un demi-siècle de néolibéralisme dans le rail », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Braekman E., Charafeddine R., Driessens S., *Enquête de santé 2018 - Aide informelle*, Bruxelles, Sciensano, 2019.
- Carney T., « The mental health service crisis of neoliberalism - An antipodean perspective », *International Journal of Law and Psychiatry*, vol. 31, n° 2, 2008, pp. 101-115.
- Carpentier N., « Le long voyage des familles : la relation entre la psychiatrie et la famille au cours du xx^e siècle », *Sciences Sociales et Santé*, vol. 19, n° 1, 2001, pp. 79-106.
- Castel R., « La propriété sociale : émergence, transformations et remise en cause », *Esprit*, n° 8, 2008, pp. 171-190.
- Castel R., Haroche, C., *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi : entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Fayard, 2001.

- Charafeddine R., Drieskens S., Berete F., Braekman E., Demarest S., Gisle L., Hermans L., Van der Heyden J., *Enquête de santé 2018 – Santé et société. Résumé des résultats*, Bruxelles, Sciensano, 2020.
- Cooper M., *Family values: between neoliberalism and the new social conservatism*, New York, Zone Books, 2017.
- Croft H., « Pour une approche politique de la santé mentale », *Contretemps. Revue de critique communiste*, 2017, disponible sur <http://www.contretemps.eu/approche-politique-sante-mentale/>.
- Daly M., Lewis J., « The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States », *The British Journal of Sociology*, vol. 51, n° 2, 2000, pp. 281-298.
- Damamme A., Paperman P., « Care domestique : des histoires sans début, sans milieu et sans fin », *Multitudes*, vol. 37-38, n°s 2-3, 2009, pp. 98-105.
- Davtian H., Collombet É., « Aidant familial en psychiatrie, une place “naturelle” ? », *Empan*, vol. 94, n° 2, 2014, pp. 4752.
- De Munck J., Genard J.-L., Kuty O., Vrancken D., *Santé mentale et citoyenneté : les mutations d'un champ de l'action publique*, Gent, Academia Press, 2003.
- Delvaux B., « Les hôpitaux en Belgique – Évolution de l'infrastructure et de la politique hospitalière », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1140-1141, n°s 35-36, 1986, pp. 1-67.
- Demarest S., « Aide informelle », in Charafeddine R., Demarest S., *Enquête de santé 2013. Rapport 4 : Environnement physique et social*, Bruxelles, wiv-isp, 2015.
- Dubois A.-C., Schell M., Boland M., Gerrienne H., Javaux A., Aujoulat I., « L'éducation thérapeutique des proches aidants : une réponse émergente aux besoins de répit des parents d'un enfant malade ou en situation de handicap. Résultats d'une recherche participative en Région wallonne (Belgique) », *Education Thérapeutique du Patient – Therapeutic Patient Education*, vol. 12, n° 1, 2020.
- Dutermie T., « “Il faut sauver la Bourse belge !” : le cabinet Maystadt à la barre de la libéralisation financière (1988-1991) », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Ehrenberg A., *La fatigue d'être soi : dépression et société*, Paris, Odile Jacob, 1998.
- Emerson R.M., « On Last Resorts », *American Journal of Sociology*, vol. 87, n° 1, 1981, pp. 122.
- Esping-Andersen G., *Les trois mondes de l'État-Providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, 2007.
- Evrard Z., « La “crise” du “modèle belge” (1979-1981) : révolution silencieuse au pays du syndicaliste, du capitaliste et du banquier », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

- Fassin É., « Campagnes anti-genre, populisme et néolibéralisme en Europe et en Amérique latine », *Revue internationale et stratégique*, vol. 119, n° 3, 2020, pp. 7987.
- Fineman M., « Masking Dependency: The Political Role of Family Rhetoric », *Virginia Law Review*, vol. 81, n° 8, 1995, pp. 2181-2215.
- Genard J.-L., *La grammaire de la responsabilité*, Paris, Cerf, 1999.
- Giraud O., Outin J.-L., Rist B., « Avant-propos », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, 2019, pp. 716.
- Gusfield J., « Significations disputées. Contester la propriété et l'autorité des problèmes sociaux », in Cefai D., Terzi C., *L'expérience des problèmes publics*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2012, pp. 113-132.
- Heinen J., Pfefferkorn R., « Genre, citoyenneté, politiques sociales : apports et apories des comparaisons internationales », *Cahiers du Genre*, vol. 2, n° 3, 2011, pp. 179-197.
- Holstein J., « Studying Family Usage: Family Image and Discourse in Mental Hospitalization Decisions », *Journal of Contemporary Ethnography*, vol. 17, n° 3, 1988, pp. 261-284.
- Hunsworth C. R., « Law and Society: un regard sur l'Angleterre de Thatcher », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 21, n° 2, 1988, pp. 85-99.
- INAMI et Médecins du Monde, « Livre blanc sur l'accès des soins en Belgique, Bruxelles », 2014, disponible sur <https://www.inami.fgov.be/SiteCollectionDocuments/livre-blanc.pdf>.
- Jenson J., « D'un régime de citoyenneté à un autre : la rémunération des soins », *Travail, genre et sociétés* vol. 6, n° 2, 2001, pp. 43-58.
- Juven P.-A., *Une santé qui compte ?*, Paris, PUF, 2016.
- Lafore R., « La juridicisation des problèmes sociaux : la construction juridique de la protection sociale », *Informations sociales*, vol. 157, n° 1, 2010, pp. 18-27.
- Lister R., « She has other duties. Women, citizenship and social security », in Baldwin S., Falkingham J., *Social security and social change: new challenges to the Beveridge model*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1994, pp. 31-44.
- Marquis N., *Du bien-être au marché du malaise : la société du développement personnel*, Paris, PUF, 2014.
- Marquis N., Susswein R., « "Rétablir par le réseau". Enjeux et tensions issus de la Réforme des soins de santé mentale "Psy107" (Belgique) », *SociologieS*, 2020, disponible sur <https://doi.org/10.4000/sociologies.13711>.
- Meurisse M.-F., « Les droits du patient », in Benoît G., *La protection de la personne des malades mentaux : éthique, médecine et justice*, Bruxelles, la Charte, 2011, pp. 131.
- Mistiaen P., Cornelis J., Detollenaere J., Devriese S., Ricour C., *Organisation des soins de santé mentale pour les adultes en Belgique – Synthèse*, Bruxelles, KCE, 2019.

- Moth R., McKeown M., « Realising Sedgwick's Vision: Theorising Strategies of Resistance to Neoliberal Mental Health and Welfare Policy », *Critical and Radical Social Work*, vol. 4, n° 3, 2016, pp. 375-390.
- Orloff A., « Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States », *American Sociological Review*, vol. 58, n° 3, 1993, pp. 303-328.
- Piron D., Evrard Z., « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Printz A., « Psychiatrie hors les murs et signalement des citoyens », *Les Politiques Sociales*, vol. 1-2, n° 1, 2021, pp. 128-139.
- Printz A., « La familialisation de l'accompagnement et du soin en matière psychiatrique en Belgique : les proches aidants et la requête d'hospitalisation contrainte », *Louvain Papers on Democracy and Society - CRIDIS Working Papers*, n° 83, 2023, disponible sur <https://cdn.uclouvain.be/groups/cms-editors-cridis/WP-Printz%2001-2023.pdf>
- Psy 107.be, « Guide vers de meilleurs soins en santé mentale par la réalisation de circuits et de réseaux de soins », s.d., disponible sur www.psy107.be.
- Siim B., *Gender and Citizenship: Politics and Agency in France, Britain and Denmark*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Susswein R., « Recommandations issues du colloque "Gouverner le soin, soigner à contrecourant" », in Ligue bruxelloise pour la santé mentale, *Actes du colloque du 9 décembre 2019. « Gouverner le soin, soigner à contrecourant. De la contradiction à la réalisation... »*, Bruxelles, LBSM, 2020, pp. 634.
- Rose N., « Governing Risky Individuals: The Role of Psychiatry in New Regimes of Control », *Psychiatry, Psychology and Law*, vol. 5, n° 2, 1998, pp. 177-195.
- Sainsbury D., *Gendering Welfare States*, London, Sage, 1994.
- SPF Santé publique, *Organisation et financement des soins de santé mentale en Belgique*, Bruxelles, novembre 2011.
- SPF Santé publique, *Données phares dans les soins de santé. Soins en santé mentale*, Bruxelles, 2021.
- Stiegler B., « *Il faut s'adapter* » : sur un nouvel impératif politique, Paris, Gallimard, 2019.
- Thunus S., *The System for Addressing Personal Problems. From Medicalisation to Socialisation: Shifts in Belgian Mental Health and Psychiatric Institutions*, Université de Liège, 2015.
- Umbach I., Vanrillaer V., *Séjours en milieu psychiatrique*, Mutualités Libres, 2014, disponible sur <https://www.mloz.be/fr/publications/etudes-et-analyses/sejours-en-milieu-psychiatrique>.

Verhaegen L., *Perspectives de la politique bruxelloise de santé mentale*, Bruxelles, LBSM, 1991.

Walker C., Thunus S., « Meeting Boundaries: Exploring the Faces of Social Inclusion beyond Mental Health Systems », *Social Inclusion*, vol. 8, n° 1, 2020, pp. 214-224.

ANNEXE – LISTE DES ENTRETIENS CITÉS

Référence	Entretiens	Date
Entretien n° 1	Marie F., mère	10 décembre 2020
Entretien n° 2	Nathalie S., mère	12 novembre 2020
Entretien n° 3	Guillaume M., conjoint	12 mars 2020
Entretien n° 4	Susan L., épouse	23 mars 2020
Entretien n° 5	Carmen A., mère	12 novembre 2021
Entretien n° 6	Jeroen V., père	17 mai 2021

UN DEMI-SIÈCLE DE NÉOLIBÉRALISME DANS LE RAIL

Anne-Sophie **Bouvy**

(Université catholique de Louvain, Stibbe)

François-Xavier **Lievens**

(Université catholique de Louvain)

Olivier **Malay**

*(Université catholique de Louvain –
Université libre de Bruxelles)*

Mathieu **Strale**

(Université libre de Bruxelles)

INTRODUCTION : LE NÉOLIBÉRALISME CONTRE LE MONOPOLE PUBLIC DU RAIL

La gestion du transport ferroviaire belge a évolué en fonction des progrès techniques, des besoins sociétaux et des rapports de force. Au départ exploité par le secteur privé pour acheminer les marchandises et les travailleurs vers et depuis les usines, ce secteur est progressivement racheté par l'État à partir de 1870 (Buelens, van den Broeck, Willems 2007). En 1926, la Société nationale des chemins de fer belges (SNCB) est constituée en tant que quasi-monopole public national. Malgré un actionnariat ouvert aux investisseurs privés et l'implication du patronat dans sa direction (Vanthemsche 2001), le rail entre dans sa phase publique : caractérisée par un haut niveau de

financement et d'investissements, elle dure cinquante ans (Aubin, Moyson 2011).

La phase néolibérale, qui démarre dans les années 1980, marque le passage d'un monopole public à un marché compétitif, au sein duquel des opérateurs publics et privés opèrent en concurrence. Sur ce marché prévalent des règles de gestion inspirées du secteur privé et basées sur la libre concurrence dans le but d'accroître la performance et l'efficacité (Peters 2019). Cette évolution résulte de deux mouvements complémentaires : d'une part, le transport routier coûtant moins cher, les investissements dans le train ne sont plus jugés nécessaires à la survie de l'industrie ; d'autre part, une partie de l'élite économique européenne projette dans la création d'un marché unique l'espoir d'un accroissement de la rentabilité du capital, qui chute dans les années 1970 (Cassiers 2009). Percevant le rail comme un levier à unifier pour améliorer le transport intérieur sur un mode compétitif plutôt que coopératif, elle encourage dès lors l'ouverture de ce secteur à des acteurs privés (Cowles 1995).

Ce chapitre décrit les principaux changements intervenus dans le secteur ferroviaire en Belgique sous l'effet du néolibéralisme. À partir d'une approche interdisciplinaire (économie, histoire et droit), il examine tour à tour trois mutations au cœur de cette dynamique : la réduction du financement public, démontrée sur la base des données financières et statistiques (1) ; l'introduction de la concurrence, exposée à travers l'étude de la réglementation (2) ; et, enfin, le passage à une gestion inspirée du secteur privé, examinée à l'aune de la politique du personnel (3). La conclusion synthétise les résultats et aborde les futurs possibles du rail.

1. LA DOUBLE DYNAMIQUE DE RÉDUCTION DU FINANCEMENT PUBLIC : COUPES BUDGÉTAIRES ET SOUS-FINANCEMENT STRUCTUREL

Les réductions ou plafonnements des subventions publiques sont le premier marqueur du néolibéralisme dans les chemins de fer belges. Cela illustre la dynamique de désengagement de l'État dans ce secteur : alors que le produit intérieur brut (PIB) à prix

constant a plus que doublé depuis 1980, le financement public du rail est resté stable. Sa proportion dans le PIB est ainsi passée de 2 % en 1980 à environ 1 % aujourd'hui. Cette tendance traverse les décennies 1980-2020 mais s'est réalisée sous des formes différenciées en fonction de sous-périodes.

TABLEAU 1 – INDICATEURS DE FINANCEMENT ET DE FONCTIONNEMENT DU RAIL (1980-2020)

	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2020
Dotation publique (fonctionnement et investissements)*	-7 %	+4 %	+10 %	-6 %
Dotation publique/PIB	-24 %	-16 %	-7 %	-19 %
Dotation par passagers-km*	-1 %	-2 %	-27 %	-22 %
Longueur du réseau	-12 %	0 %	+3 %	+4 %
Nombre de gares	-30 %	-24 %	+3 %	+1 %
Trains-km	-5 %	+13 %	+4 %	+4 %
Passagers-km	-6 %	+5 %	+51 %	+21 %
Travailleurs	-25 %	-10 %	-12 %	-26 %
Travailleurs par passagers-km	-20 %	-15 %	-42 %	-38 %

*corrigée de l'inflation

Sources : PIB, dotation publique, passagers, longueur du réseau, nombre de gares : statistiques économiques belges déposées à la BNB ; travailleurs : rapports annuels de la SNCB et Aubin, Moyson (2011) ; inflation : STATBEL.

À partir des années 1950, l'essor de l'automobile et la baisse corrélative de fréquentation des trains justifient la réduction de l'offre par le biais de la suppression de lignes, de gares et de services. La longueur du réseau est réduite de 30 % en vingt ans (essentiellement des lignes rurales) (Aubin, Moyson 2011). Ces réductions budgétaires se font au nom de la baisse du nombre de voyageurs et de la concurrence avec la route.

Au cours de la décennie 1980-1990, ce sont cette fois des raisons financières (réduction de la dette des chemins de fer, rationalisation du réseau et des coûts et, plus largement, les

politiques d'austérité¹) qui mènent à deux plans de restructuration : « IC-IR » en 1984 et « Star 21 » en 1989. Ils touchent l'ensemble du réseau et visent à concentrer l'offre sur les plus grandes lignes et aux heures de pointe, c'est-à-dire sur les services les plus rentables. De nombreuses lignes et 30 % des gares sont fermées et l'offre ferroviaire continue à décliner, de même que le nombre de passagers. Le nombre de travailleurs des chemins de fer baisse de 25 % en dix ans. Ce sont les réductions budgétaires les plus importantes qui touchent le rail belge.

Ces politiques se poursuivent durant la décennie 1990-2000, cette fois au nom de « l'assainissement des finances publiques » en vue de réduire le déficit public annuel à 3 %, et ainsi permettre l'adhésion de la Belgique à l'Union économique et monétaire. Plus de deux cents gares sont fermées, et les investissements publics et la fréquentation des trains atteignent leur minimum historique depuis la Deuxième Guerre mondiale. La fréquentation réaugmente cependant en fin de période, en raison de la hausse des prix des carburants, de la congestion routière, des politiques tarifaires préférentielles pour les navetteurs, et de la fin des coupes dans la circulation des trains (Vanderburie 2016). Les investissements reprennent, essentiellement pour construire le réseau belge à grande vitesse.

La décennie 2000-2010 est marquée par la forte hausse du nombre de voyageurs (+ 50 % en dix ans). Les coupes budgétaires s'interrompent mais la croissance des moyens reste inférieure à celle des passagers, induisant une pression sur le réseau, le matériel roulant et les travailleurs. Ainsi, cette décennie marque une nouvelle phase dans le financement du rail : les problèmes budgétaires ne résultent plus d'économies absolues mais d'un sous-financement structurel. Les réductions de moyens empêchent de maintenir les performances : plus de 15 % des trains accusent des retards et le nombre de trains supprimés est multiplié par trois au cours de la décennie (Vanderburie 2016). Pour autant, le trafic de passagers retrouve son niveau de 1970, alors que le prix des carburants atteint des sommets.

.....

1 Sur les politiques d'austérité, voir dans cet ouvrage les contributions de Damien Piron, « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées » (chapitre 3) et d'Ariane Gemander, « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique » (chapitre 4).

La décennie 2010-2020 est marquée par une déconnexion entre la baisse des dotations publiques aux chemins de fer et la hausse du nombre de voyageurs. À titre d'exemple, le Gouvernement fédéral installé en 2014, emmené par les nationalistes flamands (N-VA), les libéraux (MR et Open VLD) et les démocrates-chrétiens flamands (CD&V), réalise trois milliards d'euros d'économie en cinq ans, soit 15 % de la dotation publique, revenant ainsi sur les moyens supplémentaires accordés par les gouvernements précédents. En conséquence, des services sont supprimés, en soirée ou tôt le matin, les trains sont ralentis en raison du manque d'entretien du réseau et les chantiers sont retardés (Strale 2019). INFRABEL, le gestionnaire de réseau, signale qu'il n'a pas les moyens de maintenir l'ensemble des lignes et brandit la menace de fermetures si de nouveaux moyens ne sont pas dégagés (La Libre 2021). Au niveau du transport de marchandises, cette décennie est marquée par la privatisation, à partir de 2015, des activités de fret de la SNCB, rassemblées dans la société anonyme Lineas.

En somme, la dotation par passagers-km diminue sur l'ensemble de la période 1980-2020. Cette diminution se réalise lorsque les moyens publics ne suivent pas les hausses de la fréquentation, mais aussi en raison de coupes budgétaires directes. Ce manque de moyens, qui entraîne une pression sur l'ensemble des activités afin de réduire les coûts, est à son tour le moteur ou l'accélérateur de divers changements organisationnels, notamment au niveau du mode de gestion du personnel.

2. LA LIBÉRALISATION ET L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE : HISTORIQUE, MISE EN ŒUVRE ET BILAN

Une deuxième matérialisation du néolibéralisme dans le rail est la libéralisation, à savoir l'ouverture à la concurrence, qui constitue le meilleur exemple de la réorganisation de l'action de l'État dans ce secteur. Alors que le rail était géré en monopole par l'État, l'exclusivité de la SNCB est désormais démantelée pour faire rentrer d'autres opérateurs commerciaux, publics ou privés, nationaux ou étrangers, dans le cadre du « libre marché » du rail européen. Pour bien saisir la libéralisation du rail, il convient

d'en retracer l'histoire et les principes (2.1), d'éclairer le fonctionnement actuel du marché de l'espace ferroviaire unique européen et sa mise en œuvre en Belgique (2.2.), avant d'en dresser un premier bilan (2.3).

2.1. *Historique et principes de l'ouverture à la concurrence*

La politique sectorielle européenne des chemins de fer, dont la libéralisation est un élément central, débute au tournant des années 1990 (Alexis 1993). La libéralisation du transport ferroviaire en Europe découle de la volonté de l'Union européenne de créer un marché intérieur sans barrière douanière ou réglementaire, au sein duquel les activités sont organisées sur une base concurrentielle.

La politique du rail se met en place par étapes, chacune marquée par la mise en œuvre d'un « paquet ferroviaire », à savoir un ensemble de réglementations européennes adoptées conjointement. Le « paquet de base », qui date de 1991, a pour objet de préparer les entreprises ferroviaires à l'ouverture à la concurrence et se compose de trois volets principaux (Block 1999). *Primo*, les sociétés doivent être indépendantes de l'État dans leur administration et suivre des principes de gestion commerciale du secteur privé. *Secundo*, les activités ferroviaires doivent être séparées en deux, au moins sur le plan comptable : d'un côté, un gestionnaire d'infrastructure qui agit en monopole, et de l'autre, des opérateurs de transport de marchandises ou de personnes qui agissent en concurrence. Cette séparation verticale constitue le trait le plus notable des règles européennes. Sans elle, le rail serait resté un monopole naturel puisqu'il est improbable que chaque opérateur construise son propre réseau. *Tertio*, le droit d'accès des opérateurs à l'infrastructure doit être garanti en pleine égalité.

Sur la base de ces principes, les différentes activités de transport ont été progressivement ouvertes à la concurrence (Rapport 2015) : le « premier paquet » (2001) supprime les monopoles publics du fret ferroviaire sur les principales lignes européennes ; le « deuxième paquet » (2004) libéralise complètement le transport international et national de marchandises ; le « troisième paquet » (2007) ouvre à la concurrence le transport

international de voyageurs ; enfin, le « quatrième paquet » (2016) libéralise le transport national de passagers. Ces réglementations ont mis en place ce que l'Union européenne appelle l'« espace ferroviaire unique européen ».

2.2. *Le marché de l'espace ferroviaire unique européen et la mise en œuvre de la libéralisation en Belgique*

Aujourd'hui, le fonctionnement des activités de transport de fret ou de voyageurs se fait dans le respect des règles du marché unique : libre concurrence et absence d'aide d'État. En pratique, tout opérateur, public ou privé, national ou étranger, peut demander au gestionnaire d'infrastructure des « sillons », c'est-à-dire des droits de passage sur le réseau à des horaires déterminés, contre paiement². Le gestionnaire d'infrastructure attribue ces sillons en garantissant l'efficacité du transport et le respect de l'égalité entre opérateurs. On parle de « concurrence *sur* ou *dans* le marché ».

Par exception, l'État peut fournir une dotation à un opérateur pour assurer un service public ferroviaire, mais uniquement dans le domaine du transport national de voyageurs³. Ce service public peut recouvrir la desserte de petites lignes et de petites gares ou des tarifs plus faibles que ce qu'impliquerait une gestion commerciale. Pour ce faire, l'autorité publique attribue à un opérateur un contrat de service public au terme duquel il s'engage à fournir un service de transport, respectant certaines conditions et objectifs et moyennant une contrepartie financière de l'État, qui prend la forme d'un monopole sur les lignes concernées et/ou de subvention directe. Il est ici question de « concurrence *pour* le marché ».

Pour l'attribution du contrat de service public, l'État a le choix entre deux procédures : un marché public, par principe, ou une attribution directe, par exception. Dans un marché public, l'administration met en concurrence les opérateurs, publics ou

.....

2 Directive (consolidée) 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ; Code ferroviaire du 30 août 2013.

3 Règlement (consolidé) 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) 1191/69 et (CEE) 1107/70 du Conseil.

privés, nationaux ou étrangers, qui postulent pour le contrat de service public. Toute entreprise ferroviaire est donc susceptible de l'emporter, même si, en pratique, les sociétés historiques restent dominantes, bien qu'en recul (Autorité de Régulation des Transports 2022). Le contrat ainsi conclu peut durer jusqu'à quinze ans. Dans une attribution directe, l'État octroie à un opérateur déterminé – par exemple, la société historique – le contrat de service public sans mise en concurrence préalable. Cette situation, contraire à la libre concurrence, est soumise à deux conditions. La première est que cette procédure soit justifiée par la taille et la complexité du réseau (les petits pays sont directement concernés) et qu'elle améliore la qualité des services et/ou le rapport coût-efficacité. La deuxième condition est que l'État définisse des indicateurs de performance (*Key Performance Indicators* – KPI⁴) pour évaluer l'opérateur. La réglementation européenne laisse toutefois une marge de manœuvre dans la définition de ces indicateurs, qui doivent être mesurables, transparents et vérifiables. Le contrat attribué de la sorte ne peut excéder dix ans. Il convient enfin de relever que la réglementation européenne autorise l'attribution directe sans devoir respecter les deux conditions précitées jusqu'au 24 décembre 2023. Ce contrat éventuel ne peut durer plus de dix ans.

En Belgique, la libéralisation du transport ferroviaire est désormais acquise, à tout le moins sur le plan juridique. L'ouverture à la concurrence des activités de transport, la « concurrence *sur* ou *dans* le marché », a été réalisée : toute entreprise ferroviaire peut demander des sillons pour du transport de marchandises ou de voyageurs, au niveau international et national. En vue de la rendre possible, le gestionnaire de l'infrastructure (INFRABEL) et l'opérateur de transport (la SNCB) sont séparés depuis 2004⁵. Quant à la « concurrence *pour* le marché », l'État belge a mobilisé l'exception temporaire et attribué pour dix ans à la SNCB le service public de transport ferroviaire de voyageurs par un nouveau contrat de gestion, entré en vigueur le 1^{er} janvier

.....

4 Voir dans cet ouvrage le chapitre de Catherine Fallon et Isalyne Stassart, « Des contrastes saisissants : capacités administratives et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et en Wallonie » (chapitre 5).

5 Entre 2004 et 2013, les deux entreprises étaient intégrées dans une *holding* qui gérait aussi le personnel. Depuis 2013, INFRABEL et la SNCB sont totalement séparées et l'entité HR RAIL constitue l'employeur unique des cheminots. Ces sociétés restent détenues par l'État fédéral.

2023. La concurrence pour le contrat de service public n'est donc pas encore arrivée en Belgique et il est loisible à l'autorité publique de maintenir cette situation par le recours continu à l'attribution directe, moyennant le respect des conditions de la réglementation européenne. À notre sens, l'État pourrait même définir des KPI d'intérêt public (avec refinancement à la clé), tels que la diminution de l'empreinte écologique, l'amélioration du statut des cheminots, la diminution du prix des billets, l'augmentation des fréquences, *etc.*

2.3. *Bilan provisoire de l'ouverture à la concurrence*

La libéralisation du rail a produit des effets controversés, à la fois par la séparation verticale et la multiplicité d'acteurs en concurrence. Premièrement, il n'existe pas, à ce jour, de consensus quant aux effets sur les coûts, les tarifs ou encore l'amélioration de la qualité des services de la séparation entre infrastructure et opérateur de transport (Abbott, Cohen 2017). Les résultats diffèrent en effet selon les variables et les critères utilisés. Certaines études mettent en évidence une augmentation des coûts, notamment si le trafic ferroviaire est dense, en raison notamment des objectifs divergents entre le gestionnaire de l'infrastructure et les exploitants concernant la maintenance et les investissements (Mizutani, Uranishi 2012 ; van de Velde, Nash, Smith 2012 ; Gautier, Salem 2016). D'autres spécialistes montrent qu'une structure intégrée a un impact positif sur la part modale du transport de passagers (Laabsch, Sanner 2012). D'autres études encore ne trouvent pas d'effet significatif sur la productivité dans le cas de la séparation verticale (Cantos, Pastor, Serrano 2012).

En Belgique, sans pouvoir dégager de règle générale, des hypothèses peuvent toutefois être dégagées. Sur un réseau ferré petit et dense, la séparation entre INFRABEL et la SNCB complique la communication et la collaboration, ce qui induit des coûts de coordination et de nombreux problèmes. Ce bilan a même conduit le ministre fédéral de la Mobilité et des Transports, le libéral François Bellot (MR), à questionner une nouvelle fusion entre INFRABEL et la SNCB (BX1 2019).

Deuxièmement, concernant la concurrence entre acteurs, il y a peu de consensus sur les résultats des différents « paquets

européens » (Malay, Van Keirsbilck 2019). Sur les marchés complètement libéralisés, on a observé la disparition des liaisons non rentables (Gomme, 2021), des gares de proximité (Mischi, Solano 2016), des trains internationaux classiques (hors grande vitesse) et d'une grande partie du transport de marchandises local. Seules subsistent les liaisons profitables, comme les trains à grande vitesse ou les liaisons de fret depuis et vers les grands ports européens. La libéralisation a aussi offert aux opérateurs ferroviaires publics et privés la possibilité de tirer des profits dans des segments qui étaient jusque-là en dehors des logiques marchandes. Enfin, la politique ferroviaire européenne n'a pas (encore), à ce jour, permis de contrer la domination du transport routier et aérien.

3. L'ÉVOLUTION VERS UNE GESTION DU PERSONNEL INSPIRÉE DU SECTEUR PRIVÉ

Le passage à un mode de gestion du personnel inspiré du secteur privé est un troisième impact du néolibéralisme dans le rail. La tendance suivie, qui consiste à passer d'une organisation fondée sur le statut de la fonction publique à une organisation régie par les contrats de travail individuels et les standards de gestion privée, est exprimée sans ambages dans les travaux préparatoires d'une loi de 2002, qui fait notamment suite à un rapport du cabinet d'audit et de conseil KPMG concernant « l'application des principes de *"corporate governance"* à la SNCB » : « le projet de loi contient [...] une réforme des structures et organes de gestion selon les principes de la gouvernance d'entreprise »⁶. L'alignement de la gestion du personnel sur les standards en vigueur dans le secteur privé s'ancre dans quatre mouvements complémentaires, successivement abordés dans cette section : l'accélération de la réduction du volume global de l'emploi, la réduction des droits sociaux des cheminots, la diminution des droits syndicaux et de négociation collective et, enfin, une réforme en profondeur de la gestion globale du personnel.

Premièrement, le mouvement de diminution du nombre de cheminots, observable depuis la création de la SNCB, connaît une

.....
6 Projet de loi portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

accélération depuis les années 1980, comme l'illustre le tableau 2. Cette diminution massive des effectifs résulte d'une course à la productivité rendue possible par deux dynamiques complémentaires. D'une part, le développement technique permet l'automatisation d'un grand nombre de métiers. Si ce phénomène n'est pas directement lié au néolibéralisme, celui-ci intervient toutefois en sous-tendant le choix politique de ne pas réaffecter les cheminots pour développer les activités ferroviaires. D'autre part, beaucoup de fonctions ont été confiées au secteur privé, soit par l'externalisation et la filialisation (par exemple, *TUC RAIL* pour le génie civil ferroviaire) ou des marchés publics (par exemple, des travaux d'infrastructures), soit par la privatisation complète (par exemple, le transport de marchandises, séparé de la SNCB, vendu puis transformé en Lineas). Il convient de relever que la réduction des effectifs était au départ un objectif fixé par les autorités publiques dans le cadre d'un compromis avec les syndicats : ces derniers acceptaient l'objectif en échange d'un renforcement continu du statut des cheminots et de leur protection sociale (Luyten 2001). Mais à partir des années 1980, ce compromis a volé en éclats : la réduction des effectifs s'est poursuivie, mais les conditions de travail ont quant à elle pris le chemin inverse et commencé à se dégrader.

TABLEAU 2 – ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TRAVAILLEURS

Année	1927	1951	1981	2000	2010	2021
Nombre de travailleurs	105 342	87 304	67 533	41 384	37 154	28 014 ⁷

Sources : les chiffres jusqu'à l'année 2000 sont issus de Luyten (2001), les chiffres suivants sont issus des rapports officiels des sociétés publiques ferroviaires belges.

Deuxièmement, la gestion du personnel du rail a également été marquée par une diminution de la protection sociale des cheminots. Le statut de fonctionnaire tend ainsi à être remplacé par le contrat de travail. Ainsi, entre le 1^{er} mars 2018 et le 1^{er} mai 2021, la proportion d'agents contractuels est passée de 5 % à 10 % à la

.....

7 En 2021, les 28 014 cheminots sont ventilés comme suit : 17 079 au sein de la SNCB, 9 549 chez INFRABEL, 553 chez HR RAIL et 833 dans d'autres sociétés.

SNCB (Tableaux de bord du personnel de la SNCB⁸). Si ce pourcentage reste faible, notamment en comparaison avec d'autres pans de la fonction publique, il n'en représente pas moins un doublement en trois ans. En 2021, les embauches sur contrat de travail représentaient ainsi 35 % des nouveaux cheminots (*ibid.*). Le rail public recourt aussi à des contrats atypiques, comme l'illustre l'engagement possible d'étudiants jobistes depuis 2007 et de travailleurs intérimaires depuis 2019. En outre, le régime de pension et la mutualité des cheminots, plus avantageux que le régime général des salariés, sont régulièrement l'objet de vives critiques et d'une volonté « d'harmonisation » à la baisse⁹.

Troisièmement, les droits collectifs des cheminots ont aussi été réduits depuis les années 2000 (Lievens 2019). À l'origine de la concertation sociale ferroviaire, la direction reconnaissait pleinement la légitimité de la participation des syndicats à la gestion de la SNCB : ces derniers étaient représentés au conseil d'administration et disposaient d'une liberté d'organisation et d'action. Quant au statut social des cheminots, il relevait exclusivement de la Commission paritaire nationale, à savoir l'organe paritaire suprême pour les chemins de fer publics. L'ensemble de ce système de concertation sociale a permis des « progrès sociaux » et se caractérisait par un « climat de paix sociale » (Luyten 2001 : 300). Ce régime évolue en parallèle de la réduction du financement des chemins de fer belges et de l'introduction progressive de la *corporate governance*. Cela s'est traduit de plusieurs manières dès les années 2000. *Primo*, les représentants des cheminots ont été écartés du conseil d'administration de la SNCB en 2002. *Secundo*, la Commission paritaire nationale, accusée de rigidité, est contournée par la direction au profit du Comité stratégique, un organe sans pouvoir officiel, mais qui permet d'adopter des réformes avec l'aval d'un seul syndicat. *Tertio*, le droit de déclencher une grève a fait l'objet d'un encadrement progressif jusqu'à l'adoption en 2017 d'une loi qui impose notamment que chaque travailleur informe la direction, trois

.....
8 Documents inédits transmis par des connaissances actives dans la concertation sociale.

9 Pour une illustration, cf. Gouvernement fédéral (2020 : 6 et 22) et Proposition de loi modifiant la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, en ce qui concerne la suppression de la Caisse des soins de santé de HR RAIL.

jours avant la grève, de son intention d'y participer. En pratique, ce proto-service minimum a réduit l'efficacité des grèves. L'ensemble de ces éléments a abouti à une concertation sociale marquée par une méfiance mutuelle et une plus forte conflictualité.

Enfin, la gestion globale du personnel selon les standards privés a eu pour conséquence une pression à la flexibilité. Le statut de la fonction publique a ceci de « rigide » qu'il organise l'ensemble des cheminots selon des classes de métiers et grades. La fonction d'un travailleur est donc bien identifiée et lui permet notamment de demander une mutation géographique sur la base de fonctions identiques ou d'évoluer grâce à son ancienneté. Cette garantie de stabilité constitue un frein à la mise en place de nouvelles méthodes de gestion impliquant, par exemple, une plus grande fluidité des métiers ou des changements de ligne hiérarchique. Au contraire, les travailleurs contractuels sont engagés sur la base d'une mission unique, sans équivalent géographique, et leur contrat de travail est sujet à modification ou renégociation en fonction des exigences de l'organisation. En définitive, les directions des sociétés ferroviaires souhaitent que le cheminot ne soit plus un fonctionnaire nommé à un grade défini dans un ensemble cadré, mais un travailleur avec un contrat unique en lien seulement avec un responsable hiérarchique.

CONCLUSION

Les changements intervenus dans le secteur ferroviaire au cours des dernières décennies illustrent particulièrement les effets du néolibéralisme, que ce chapitre a éclairé à partir d'une triple perspective. Sur le plan budgétaire, on observe une diminution par deux de la dotation par passagers-km au cours de la période qui s'écoule entre 1980 et 2020. Cette dynamique s'explique d'abord par des coupes budgétaires directes, puis par un décrochage du financement par rapport à l'augmentation de la fréquentation. Sur le plan organisationnel, l'ouverture à la concurrence impulsée par les institutions européennes est à l'origine d'une réorganisation importante de l'action publique : l'ancien monopole public s'est transformé en un champ de

concurrence entre de multiples opérateurs, publics comme privés, nationaux ou internationaux. Enfin, sur le plan de la gestion du personnel, le statut de la fonction publique tend à perdre du terrain face au contrat de travail. Cette mutation implique une accélération de la réduction du volume de l'emploi, la réduction des droits sociaux des cheminots, mais aussi de leurs droits syndicaux et de négociation collective et, enfin, d'une gestion plus « flexible » du personnel, inspirée des standards privés.

Les effets du néolibéralisme sur le transport ferroviaire sont critiqués depuis le départ par les cheminots (Hilal 2009) et par celles et ceux qui y voient un frein à la transition écologique. Le sous-financement, les problèmes de coordination des opérateurs et la déconsidération pour les cheminots constituent autant d'obstacles à un transfert modal de la route vers les chemins de fer. D'un point de vue gramscien, cette critique ne peut pas faire l'économie d'un contre-discours. Il convient de proposer un nouvel imaginaire pour remplacer l'hégémonie culturelle contemporaine. Les acteurs d'une mobilité durable pourraient adopter un discours autour de propositions-clés : l'augmentation des dotations publiques ; la création d'un monopole public national intégrant les infrastructures, le transport de voyageurs et le fret ; l'organisation de la coopération internationale pour favoriser les lignes publiques transfrontalières ; le renforcement du statut des cheminots ; enfin, plus largement, une inflexion de la politique des prix et un objectif de gratuité pour les passagers afin d'attirer de nouveaux usagers et d'indiquer que le train est un service public essentiel sur les plans social et écologique.

BIBLIOGRAPHIE

- Abbott M., Cohen B., « Vertical integration, separation in the rail industry: a survey of empirical studies on efficiency », *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, vol. 17, n° 2, 2017, pp. 207-224.
- Alexis A., « Transports par fer et concurrence. Les principaux apports de la directive 91/440 », *Droit européen des transports*, n° 4, 1993, pp. 499-516.
- Aubin D., Moyson S., « La régulation du rail en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2114-2115, n° 29, 2011, pp. 5-88.
- Autorité de régulation des transports, « Le marché européen du transport ferroviaire en 2020 », juillet 2022, disponible sur <https://www.arts-rail.be/fr/rapports-et-etudes>

autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2022/07/art_bilan-ferroviaire-europe-2020.pdf.

- Bernardet M., Sinsou J.-P., « Analyse de l'évolution et de la répartition modale du trafic du fret... et de la compétitivité modale », *Les Cahiers scientifiques du transport*, n° 58, 2010, pp. 55-75.
- Block G., « La libéralisation du transport ferroviaire en Belgique », in Union des avocats européens, *L'Europe des transports. Régulation, Dérégulation, impact du passage à l'euro*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 147-175.
- Buelens F., van den Broeck J., Willems H., « Ownership and transnationalisation in the Benelux: the case of Belgian railways, 1834-2004 », in Clifton J., F. Comín, D. Díaz-Fuentes, *Transforming public enterprise in Europe and North America: networks, integration and transnationalisation*, Basingstoke, Palgrave, 2007, pp. 144-156.
- BX1, « François Bellot : "La fusion entre SNCB et INFRABEL ne doit plus être taboue" », 19 août 2019, disponible sur bx1.be/categories/news/francois-bellot-la-fusion-entre-sncb-et-infrabel-ne-doit-plus-etre-taboue/.
- Cassiers I., « Régimes de croissance et modes de régulation : survol d'un demi-siècle », in *Actes des XIX^{es} Journées d'études juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 67-87.
- Cowles M., « Setting the agenda for a new Europe: the ERT and EC 1992 », *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n° 4, 1995, pp. 501-526.
- Fallon C., Stassart I., « Des contrastes saisissants : capacités administratives et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et en Wallonie », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Gautier A., Salem I., « La SNCB : prête pour la libéralisation totale du rail ? », *Regards économiques*, n° 128, 2016, pp. 1-12.
- Gemander A., « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Gomme A., « Vers un retour du train de nuit ? », *Revue Lava*, n° 16, 2021.
- Gouvernement fédéral, « Accord de Gouvernement », 30 septembre 2020, disponible sur www.belgium.be/sites/default/files/accord_de_gouvernement_2020.pdf.
- Hilal N., « L'Europe, nouvelle figure de la crise syndicale : les syndicats face à la libéralisation du rail en Europe », *Politique européenne*, vol. 27, n° 1, 2009, pp. 75-103.
- Laabsch C., Sanner H., « The Impact of Vertical Separation on the Success of the Railways », *Intereconomics Review of European Economic Policy*, vol. 47, n° 2, 2012, pp. 120-128.
- La Libre, « Faute de moyens, INFRABEL pourrait fermer des lignes de fret », 14 septembre 2021.

- Lievens F.-X., « De la cogestion au “service minimum” : un siècle de concertation sociale au sein des chemins de fer belges », *Revue de droit social*, n° 2, 2019, pp. 213-264.
- Luyten D., « La SNCB en tant qu'employeur », in Van der Hertten B., Van Meerten M., Verveurt G. (dir.), *Le Temps du Train. 175 ans de chemins de fer en Belgique. 75^e anniversaire de la SNCB*, Louvain, Universitaire Pers Leuven, 2001, pp. 272-299.
- Malay O., Van Keirsbilck L., « Libéralisation du rail : qui va gagner, qui va perdre ? », *IRES Discussion Paper*, n° 3, 2019.
- Mischi J., Solano V., « Accélération de la privatisation du rail en Europe. Trente-six compagnies pour une ligne de chemin de fer », *Le Monde diplomatique*, juin 2016, pp. 6-7.
- Mizutani M., Uranishi S., « Does vertical separation reduce cost? An empirical analysis of the rail industry in European and East Asian OECD Countries », *Journal of Regulatory Economics*, vol. 43, n° 1, 2013, pp. 31-59.
- Piron D., « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Rapoport C. (dir.), *L'espace ferroviaire unique européen : quelle(s) réalité(s) ?*, Bruxelles, Bruylant, 2015.
- Strale M., « SNCB : comment détruire une entreprise publique ? », *Observatoire belge des Inégalités*, 2019, disponible sur <https://inegalites.be/SNCB-comment-detruire-une?lang=fr>.
- Vandeburie J., « SNCB : halte à la croissance ? », *La Revue Nouvelle*, n° 8, 2016.
- van de Velde D., Nash C., Smith A., Mizutani F., Uranishi S., Lijesen M., Zschoche F., « Economic effects of vertical separation in the railway sector », *EVES-Rail*, 2012.
- Vanthemsche G. « L'entre-deux-guerres, une période charnière pour les chemins de fer belges (1919-1939) », in Van der Hertten B., Van Meerten M. et Verveurt G. (dir.), *Le Temps du Train. 175 ans de chemins de fer en Belgique. 75^e anniversaire de la SNCB*, Louvain, Universitaire Pers Leuven, 2001, pp. 151-177.

PARTIE III

RÉSISTER AU NÉOLIBÉRALISME ?

LE FÉDÉRALISME COMME VECTEUR DE CONTESTATION DU NÉOLIBÉRALISME ? LE CAS DE L'OPPOSITION WALLONNE À L'ACCORD ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL GLOBAL (CETA)

Archibald **Gustin**
(Université de Liège)

INTRODUCTION

À l'automne 2016, l'opposition wallonne à la signature de l'Accord économique et commercial global (*Comprehensive Economic and Trade Agreement* – CETA) négocié entre l'Union européenne (UE) et le Canada, jouit d'une large couverture médiatique. Dans un discours tenu le 14 octobre 2016 devant le Parlement de Wallonie, le Ministre-Président wallon Paul Magnette (PS) annonce son intention de ne pas accorder au Gouvernement fédéral la délégation de pouvoir devant lui permettre de signer le traité. Dans son discours, Paul Magnette est loin de circonscrire cette opposition au cas du CETA uniquement, puisqu'il affirme la portée politique et philosophique de l'opposition wallonne à la politique commerciale européenne :

Ce dont nous parlons, ici, ce n'est pas seulement d'un traité commercial entre l'Union européenne et le Canada. Ce dont nous parlons ici, c'est de toute la philosophie des échanges commerciaux tels qu'ils se construiront pour les dix, quinze, vingt ou peut-être trente prochaines années. Cela tombe sur le traité CETA, mais la discussion que nous avons, au-delà de toute l'amitié qui nous lie aux Canadiens, est dans le fond une discussion de principe, une discussion évidemment politique et même, à certains égards, une

discussion philosophique sur le sens même de ce qu'est le commerce et sur la manière dont il faut le mener¹.

L'intervention est suivie par des journalistes venus du monde entier. Les opposants au traité saluent la Région wallonne comme le « dernier village gaulois » (RTBF, 2016) s'opposant à la mondialisation et à ses méfaits. Les partisans du traité, en revanche, n'hésitent pas à accuser le Gouvernement wallon de vouloir « transformer la Wallonie en un Cuba de l'Europe »², selon les termes employés par la députée libérale wallonne Virginie Defrang-Firket (MR).

Le discours tenu par Paul Magnette cristallise la politisation inattendue, par une entité fédérée, d'un traité commercial négocié de manière technocratique par la Commission européenne. Plus encore, l'opposition de la Région wallonne au CETA questionne la capacité de la Commission européenne à poursuivre sa politique de néolibéralisation à travers la négociation d'accords commerciaux de grande envergure, dans lesquels les entités fédérées belges jouissent de compétences d'intervention de plus en plus importantes.

Cette contribution propose d'analyser la place des entités fédérées belges dans l'opposition à la politique néolibérale de la Commission européenne en matière de politique commerciale extérieure à travers l'étude du cas de l'opposition wallonne au CETA. Dans ce but, ce chapitre mobilise une vingtaine d'entretiens semi-directifs (listés en annexe) réalisés entre septembre 2019 et février 2020 avec des acteurs ayant pris part au processus décisionnel relatif à la signature du CETA, que ce soit à travers leur engagement militant, leur appartenance à la Commission européenne ou leur mandat parlementaire wallon. Nous privilégions donc l'étude de l'opposition wallonne à celle des oppositions des entités fédérées belges bruxelloise, francophone et germanophone, et ce pour deux motifs. D'une part, ceci s'explique par la saillance de la Région wallonne dans l'opposition au CETA. D'autre part, des dynamiques politiques particulières interviennent dans les entités fédérées bruxelloise, francophone et germanophone. Premièrement, des partis francophones et

.....
1 Parlement wallon, *Projets de traité CETA et de déclaration interprétative du traité*, séance du 14 octobre 2016, n° 3, p. 16.

2 *Ibid.*, p. 7.

néerlandophones composent la coalition à la tête de la Région bruxelloise. Deuxièmement, par sa composition, le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles est un reflet indirect des forces parlementaires wallonnes et bruxelloises. Troisièmement, la Communauté germanophone a joué un rôle marginal dans l'opposition au CETA. Nous faisons donc le choix de cantonner notre étude au cas de la Région wallonne, afin de voir dans quelle mesure celle-ci est l'étendard d'une logique plus générale en Belgique, voire en Europe.

Une littérature scientifique portant sur la politisation de la politique commerciale européenne au sein de la société civile (Gheyle 2020 ; Duina 2019), ainsi que sur les inflexions de la politique commerciale européenne à l'égard de cette politisation (Young 2019 ; Garcia-Duran, Eliasson, Costa 2020) s'est développée de manière abondante ces dernières années. Cette littérature décrit notamment la manière dont la Commission européenne a adapté sa stratégie commerciale pour faire face aux critiques croissantes formulées par la société civile à l'encontre du *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) et du CETA. Cependant, à l'exception d'un article récent de Bursens et de Bièvre (2023), peu de recherches se sont efforcées de rendre compte du rôle des entités fédérées dans la politisation de la politique commerciale européenne (Bollen, De Ville, Gheyle 2020). Les entités fédérées jouent un rôle pourtant de plus en plus important dans le processus décisionnel européen en la matière (Paquin 2022 ; Tatham 2018). Le présent chapitre, qui mobilise par ailleurs une collecte originale de données, cherche dès lors à compléter l'approche initiée par Bursens et de Bièvre (2021), en étudiant non seulement les conditions permettant à une entité fédérée de s'opposer au processus décisionnel européen, mais en analysant également le contenu même de cette opposition en l'inscrivant dans le cadre du néolibéralisme européen.

Le présent chapitre se structure en deux temps. Dans un premier temps, nous montrons en quoi le CETA s'inscrit dans le mode de gouvernement néolibéral d'extension du champ de la concurrence, en soulignant la place particulière du traité dans la galaxie des accords de libre-échange négociés à l'échelon européen (1). Dans un deuxième temps, nous procédons à l'analyse de l'opposition wallonne au CETA afin d'évaluer la portée de l'accord obtenu à l'issue des négociations entre la Région wallonne, la Commission européenne et le Gouvernement canadien (2). La

conclusion souligne que si l'opposition wallonne n'a pas abouti à un changement fondamental de la philosophie du traité, elle a toutefois eu le mérite de politiser un enjeu qui ne faisait jusqu'alors pas l'objet de beaucoup de débats politiques, tout en rendant également compte des difficultés auxquelles se heurtent les opposants à la politique européenne de néolibéralisation.

1. L'AGENDA NÉOLIBÉRAL EUROPÉEN EN MATIÈRE DE POLITIQUE COMMERCIALE VU PAR LE CETA

La présente étude de l'opposition wallonne au CETA recourt à l'approche fougaldienne adoptée par Dardot et Laval (2010), qui entend le néolibéralisme comme une forme de gouvernementalité historique spécifique³. Selon cette approche, le néolibéralisme ne consiste pas seulement en la promotion d'une certaine doctrine économique ou encore en un projet politique visant à rétablir les conditions propices à l'accumulation capitaliste, mais correspond plus généralement à « l'ensemble des discours, des pratiques, des dispositifs qui déterminent un nouveau mode de gouvernement des hommes selon le principe universel de la concurrence » (Dardot, Laval 2010 : 6) dont le but est de générer une nouvelle forme de société à travers la création d'un nouvel ensemble de normes.

Que l'UE et sa politique commerciale extérieure fassent l'objet d'une qualification néolibérale est loin d'être chose nouvelle (De Ville, Orbie 2014). Depuis le début des années 1990, les accords de libre-échange prolifèrent. Si cette contribution s'attarde sur le cas du CETA, dont les négociations se sont tenues entre 2009 et 2016, c'est notamment en raison du fait que cet accord correspond à un traité dit « de nouvelle génération », qui vise à supprimer (ou à réduire considérablement) les barrières, non seulement tarifaires, mais aussi *non tarifaires* au commerce rencontrées dans un grand nombre de secteurs, tels que l'environnement, la santé, la protection des consommateurs, l'agriculture, la pêche ou encore les télécommunications et la finance.

3 Voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron et Zoé Evrard, « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse » (introduction).

Le CETA ne se distingue pas seulement par son contenu extensif : il est également l'un des premiers exemples d'une vague considérable d'accords de libre-échange négociés par la Commission européenne avec des pays comme Singapour, le Vietnam, l'Australie ou encore le Marché commun du Sud (MERCOSUR). Cette vague d'accords commerciaux répond de surcroît à la volonté de l'UE de doter son commerce international d'un nouveau souffle dans un contexte de paralysie de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) (Kerr, Viju-Miljusevic 2019). Dans ce contexte, le CETA est érigé en modèle à reproduire par la suite à une échelle bilatérale, régionale, voire multilatérale.

À l'instar des motivations habituelles du libre-échange, la logique servant à justifier le régime de l'accord CETA s'inscrit pleinement dans la rationalité néolibérale contemporaine. L'affaissement des barrières commerciales, qu'elles soient tarifaires ou non, est motivé par l'amélioration de la compétition commerciale, elle-même présentée comme la meilleure manière de promouvoir la prospérité individuelle. L'argument principal soutenant la conclusion de traités de libre-échange relève donc de la logique économique : la libéralisation réciproque des marchés européen et canadien va augmenter la compétition et, par tant, améliorer le bien-être individuel et collectif⁴ :

C'est sûr qu'avec des accords commerciaux, on baisse les tarifs, on libéralise le commerce, donc on crée plus de concurrence par rapport à un marché qui est fermé. Maintenant, en général, la concurrence n'est pas vue de manière négative à la Commission européenne [...]. Dans notre message politique, la concurrence est quelque chose qui est bien pour le consommateur, ça fait baisser les prix, ça stimule l'innovation. Dans le marché intérieur, mais aussi avec les pays tiers, même si dans le marché intérieur, évidemment, c'est une concurrence qui est moins faussée, parce qu'il y a des conditions plus uniformes⁵.

Ce bien-être est mesuré à travers l'utilisation d'indicateurs économiques agrégés, tels que le produit intérieur brut et la

.....

4 Pour une application de cet argument du bien-être collectif issu de la libéralisation de la Bourse, voir dans cet ouvrage la contribution de Tom Duterme, « "Il faut sauver la Bourse belge !" : le cabinet Maystadt à la barre de la libéralisation financière (1988-1991) » (chapitre 2).

5 Entretien n° 7, Agent de la Commission européenne (DG Trade, responsable de la mise en œuvre provisoire du CETA), 26 novembre 2019.

mesure des importations et des exportations. Ainsi, la Commission européenne publie depuis 1998 des études d'évaluation de l'impact sur le développement durable (*Sustainability Impact Assessments*) des principales négociations commerciales en cours. Ces analyses prennent souvent la forme de modèles d'équilibre général, qui cherchent à quantifier les impacts de ces accords commerciaux en termes exclusivement monétaires (Bellora, Fouré 2019 : 52) :

Les études d'impact fournissent, en général, l'effet de la libéralisation sur le bien-être (*welfare* en anglais). [...] Il serait plus juste de parler de « bien-être matériel agrégé » ou de « revenu réel agrégé », car seule la dimension économique [monétaire] est considérée dans ce concept. Le bien-être lié à une bonne santé, un environnement agréable ou à des relations sociales épanouissantes n'est pas pris en compte, pas plus que ne le sont les inégalités.

Il s'agit donc d'évaluations purement monétaires des effets directs du commerce international sur l'activité économique, calculées à partir des agrégats standards de la comptabilité nationale, et ce sans prise en compte des coûts associés. Nonobstant le fait que ce type d'indicateurs quantitatifs est censé s'améliorer à la suite de la mise en place d'accords commerciaux tels que le CETA, les conventions commerciales impliquent bien d'autres problématiques que celles liées aux aspects uniquement monétaires du commerce, que ce soit sur le plan des impacts sociaux, environnementaux, ou encore sanitaires. En conséquence, les effets de la mise en œuvre d'accords commerciaux ne peuvent être intégralement appréhendés à travers une approche uniquement monétaire. Ces dimensions alternatives sont donc souvent ostracisées en raison de l'usage prédominant d'indicateurs quantitatifs mobilisés en vue d'évaluer les bienfaits des traités de libre-échange (Madner 2017). La politique commerciale de l'UE est donc justifiée par la croyance, à la fois partagée et propagée par les institutions européennes, que la concurrence est positive en soi pour le consommateur, puisque celle-ci est censée faire diminuer les prix et stimuler l'innovation. Dans ce contexte, le bien-être est mesuré à travers une analyse exclusivement quantitative et monétaire, négligeant de ce fait d'autres facteurs politiques fondamentaux, tels que la santé ou l'environnement.

2. L'OPPOSITION WALLONNE AU CETA : LES CONDITIONS DE POSSIBILITÉ D'UNE CONTESTATION RÉGIONALE AU NÉOLIBÉRALISME EUROPÉEN

Malgré son incapacité à appréhender certains phénomènes de nature sociale, environnementale ou encore sanitaire, l'incapacité de la rationalité néolibérale à penser le commerce extérieur autrement qu'à travers des critères d'évaluation économique faisait jusqu'il y a peu rarement l'objet de discussions et de débats au sein des hémicycles parlementaires, tous niveaux de pouvoir confondus. Mais alors que, par le passé, « les traités internationaux sont souvent passés à pertes et profits, en considérant que l'État fédéral devait agir et que les entités fédérées suivaient »⁶, le CETA marque un tournant dans la politisation des accords de libre-échange en Belgique, pour des motifs politiques, mais aussi juridiques. Deux éléments juridiques, qui sont une conséquence de l'imbrication de la répartition des compétences dans un « double fédéralisme » belge et européen, ont en effet permis au Parlement wallon de mener opposition à la signature du CETA.

Premièrement, le CETA est un traité de nature mixte, dont le contenu relève à la fois des compétences exclusives de l'UE et de compétences partagées avec les États membres, telles que l'environnement ou les mécanismes de règlement des différends en matière d'investissement. Il est en conséquence nécessaire d'obtenir le consentement des gouvernements nationaux pour le mettre en œuvre. Deuxièmement, en vertu du principe juridique *in foro interno, in foro externo*, consacré par l'article 167 de la Constitution belge, les gouvernements des Communautés et des Régions sont compétents pour conclure des traités qui portent sur les compétences qui leur ont été attribuées. Ceci signifie que les entités fédérées sont en droit de conclure des accords internationaux avec des parties tierces dans les matières qui leur sont dévolues par la Constitution et les lois spéciales de réformes institutionnelles. Le contenu du CETA ayant trait à des compétences qui sont attribuées aux entités fédérées, à l'instar de la culture ou de l'agriculture, l'aval du Gouvernement wallon et des autres

6 Entretien n° 2, député wallon ECOLO, 12 décembre 2019.

entités fédérées du pays devenait dès lors indispensable à la signature du traité par l'exécutif fédéral belge.

D'un point de vue légal, il est à souligner que rien n'obligeait le Gouvernement wallon à suivre les positions du Parlement de Wallonie quant au CETA, puisqu'il revenait au pouvoir exécutif de décider ou non de l'opportunité de procéder au processus de délégation des pouvoirs visant à permettre au Gouvernement fédéral de signer le traité. Le Gouvernement wallon aurait ainsi pu accepter la délégation de pouvoir, l'assemblée législative wallonne conservant toutefois la faculté de ne pas ratifier le traité par la suite⁷. Mais bloquer le processus de conclusion d'un traité avant même sa signature permet d'exiger des modifications concrètes, alors qu'une fois signé, un traité est considéré comme authentique et définitif, et n'est donc plus amendable – ce qui affecte par conséquent le rapport de force entre négociateurs. Par exemple, l'argument de l'impossibilité de modifier le traité avait été invoqué au cours des débats parlementaires précédant la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)⁸.

Dans les faits, il était assez difficile d'obtenir des modifications du contenu même du traité, puisque cela aurait nécessité de nouvelles négociations avec le Canada, mais aussi avec les autres États membres européens. Comment, par conséquent, expliquer la politisation du CETA par le Parlement wallon alors que jusqu'alors, comme le relève une personne interrogée, « tous les traités internationaux, quels qu'ils soient, passaient au gouvernement quasiment sans débat »⁹ ? Même si le Gouvernement wallon avait déjà, en 2014, affirmé vouloir continuer à plaider pour la révision des textes-modèles utilisés pour la négociation des accords commerciaux et d'investissement (Gouvernement wallon 2014 : 115), rien n'indiquait cependant que les objections wallonnes au CETA seraient à même d'aboutir à un blocage des processus décisionnels belges et européens.

.....

7 Le CETA fait désormais l'objet d'une application provisoire dans l'attente de sa ratification par tous les États membres. Si le Canada et de nombreux États européens ont déjà ratifié la convention, tel n'est pas le cas de la Belgique.

8 Voir dans cet ouvrage la contribution d'Ariane Gemander, « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique » (chapitre 4).

9 Entretien n° 3, député wallon MR, 22 octobre 2019.

Des acteurs importants du Gouvernement wallon, tels que le vice-président et ministre de l'Économie Jean-Claude Marcourt (PS), étaient d'ailleurs favorables à la signature du traité¹⁰. L'engouement du Parlement de Wallonie (durant les années 2015-2016, pas moins de vingt-cinq personnes différentes ont été auditionnées au Parlement wallon au sujet du CETA et du TTIP, parfois à plusieurs reprises) pour des enjeux complexes, contenus dans un traité de plus de 230 pages et de 1200 pages d'annexes, s'explique en grande partie par la mobilisation importante de la société civile (Gheyle 2020) :

Sur le CETA, on a mis sur pied une coalition assez large, avec les trois syndicats, avec toutes les mutuelles, la mutualité socialiste, la mutualité libérale, en passant par la mutualité chrétienne et neutre, les organisations de consommateurs comme Test-achats, qui ne sont pas du tout habituées à être actives sur ce genre de questions. La Ligue des droits humains, évidemment les ONG environnementalistes, les ONG de développement, et on a même eu, même s'ils n'étaient pas membres formellement de la plateforme, l'Union des Classes Moyennes, la Fédération des PME et des Indépendants¹¹.

Les critiques développées dans le cadre de l'argumentaire anti-CETA se divisent en deux catégories argumentatives identifiées par Maximilian Conrad et Alvaro Oleart (2020) dans le cadre de leur étude des mobilisations contre le TTIP. Premièrement, certaines critiques formulées envers le CETA ont trait au processus de négociation du traité lui-même, processus présenté comme « technocratique, obscur et aveugle »¹². Deuxièmement, une autre catégorie de critiques s'attaque au contenu même de l'accord. Le CETA est en effet décrié en raison de la menace qu'il constitue pour le maintien des normes européennes de régulation en matière d'environnement, de protection des consommateurs, de sécurité alimentaire ou encore du principe de précaution. En particulier, l'avènement d'une justice privatisée à travers la mise en place d'un système d'*Investment Court System* (ICS) a fait

10 Sur la politique économique de Jean-Claude Marcourt et le rapport ambigu des socialistes wallons au néolibéralisme, voir dans cet ouvrage la contribution d'Hadrien Macq, « Réadapter une société en retard. Ressorts néolibéraux des politiques de créativité et d'innovation wallonnes » (Chapitre 6).

11 Entretien n° 8, membre de la coalition STOP CETA & TTIP, 29 janvier 2020.

12 Entretien n° 1, député wallon CDH, 7 novembre 2019.

l'objet d'inquiétudes conséquentes. En fin de compte, pour ses détracteurs, le CETA apparaît davantage comme un projet favorisant les intérêts des grandes multinationales, plutôt qu'un projet visant à améliorer le bien-être des citoyens européens, posant dès lors des problèmes d'ordre démocratique.

La politisation du CETA ne peut néanmoins pas uniquement être expliquée par les mobilisations de la société civile (Eliasson, Garcia-Duran 2020). L'opposition wallonne au CETA s'explique également par les particularités de la structure institutionnelle et de la configuration politique belges pendant la législature 2014-2019 (Bursens, De Bièvre 2021). D'une part, l'asymétrie entre les coalitions mises en place au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées joue un rôle primordial dans le déroulement de l'opposition au CETA. Le Gouvernement Michel 1^{er} (N-VA, MR, CD&V et Open VLD) avait vu le MR monter seul au Gouvernement fédéral avec les chrétiens, les libéraux, et surtout les nationalistes flamands de la N-VA, générant des tensions assez vives avec les autres partis francophones. D'autre part, le PS, seul parti social-démocrate européen à s'être opposé à la signature du traité, se sentait menacé électoralement par la montée du Parti du Travail de Belgique (PTB) dans les sondages, ainsi que par la pression des écologistes, alors dans l'opposition, et parmi les plus actifs en termes d'opposition parlementaire au traité.

Jusqu'à l'automne 2016, confrontés à un Gouvernement wallon composé d'un PS cherchant à consolider son ancrage à gauche face à la concurrence d'ÉCOLO et du PTB et d'un CDH sensible aux intérêts agricoles, ni la Commission européenne ni le Gouvernement fédéral n'ont cherché à répondre aux réticences wallonnes. Les Gouvernements flamand et fédéral de (centre-)droit(e), respectivement composés de la N-VA, de l'Open VLD, du CD&V et des libéraux francophones du MR, défendaient la signature du traité. Leurs arguments peuvent également être scindés en deux axes, à savoir l'attente d'effets économiques positifs et le renforcement des liens avec un pays démocratique ami, le Canada :

Dans le cadre d'un traité international de coopération, la position du MR, c'était de tenter de trouver un accord avec en l'occurrence un pays, le Canada, et au travers du Canada, le Québec, qui sont des alliés, des amis, et en tout cas tout sauf un pays non démocratique, et de ne pas réserver à un pays démocratique le sort qu'on réserve parfois à ceux qui ne le sont pas. Ça, ça a été la base. C'est

de dire : on doit pouvoir trouver un accord, et donc signons le CETA. Derrière ça, il y avait aussi, au MR, une conviction que sur le plan de la rentabilité économique, je parle bien en termes de PIB parce qu'on pourrait encore y mettre autre chose, mais en termes de rentabilité PIB, on avait tout à gagner, et pas grand-chose à perdre, ce qui ne veut pas dire que certains secteurs n'étaient pas, eux, plus perdants¹³.

Outre l'attente de retombées économiques positives, dans la lignée des arguments avancés par la Commission, une deuxième dimension de l'argumentaire pro-CETA a trait aux conséquences d'une opposition à ce traité négocié avec le Canada, un État « démocratique » et « jouissant des principes de l'État de droit »¹⁴, sur le plan de la politique extérieure, et à l'isolement diplomatique de la « petite Wallonie, région qui représente ce qu'elle représente »¹⁵. Ce deuxième élément composant le registre argumentatif pro-CETA est important à signaler, puisque cet argument fut souvent mobilisé dans le but de stigmatiser la position des opposants à ce traité de nouvelle génération comme étant « contre la coopération entre peuples » à travers un « discours qui oppose systématiquement le libre-échange au protectionnisme, qui seraient vus comme deux choses totalement opposées »¹⁶.

Pendant la controverse relative à la signature du traité, la Commission européenne n'hésite d'ailleurs pas à se montrer assertive envers le Gouvernement wallon, en lui fixant à plusieurs reprises des ultimatums, voire en lui proférant des menaces. L'emploi de termes comme « mise à l'arrêt », « blocage », « paralysie » du système politique européen pour décrire l'opposition wallonne au CETA traduisent les exigences des décideurs européens à l'égard des parlements nationaux et régionaux, à savoir une approbation pure et simple des décisions prises en amont de leur consultation. Du point de vue des Gouvernements fédéral et flamand, l'opposition wallonne au traité demeure une incompréhension, eu égard aux bénéfices économiques évidents que suppose à leurs yeux la conclusion du

.....
13 Entretien n° 4, député wallon MR, 28 octobre 2019.

14 Entretien n° 7, Agent de la Commission européenne (DG Trade, responsable de la mise en œuvre provisoire du CETA), 26 novembre 2019.

15 Entretien n° 5, député wallon MR, 9 novembre 2019.

16 Entretien n° 9, membre de la coalition STOP CETA & TTIP, 6 février 2020.

CETA. Didier Reynders (MR), alors vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, n'hésite pas à pointer du doigt, en octobre 2016, « le risque d'isolement très dangereux à l'intérieur de l'Europe » (*Le Soir*, 18 octobre 2016)¹⁷. Cet affrontement acquiert de surcroît une dimension communautaire, puisqu'il constitue une preuve supplémentaire du fait que la Belgique francophone constitue une entrave pour l'économie flamande. La N-VA soutient ainsi dans un communiqué que la « position des partis francophones met à mal les intérêts commerciaux de la Flandre » et que « la Wallonie devient la dernière république soviétique d'Europe » (N-VA, 13 octobre 2016).

Dans un pays structuré par le consociativisme (Lijphart 1969), qui met en avant la nécessité d'aboutir à des décisions consensuelles incluant une majorité politique aussi large que possible face aux divisions profondes de la société, les élites politiques wallonnes affirment *a posteriori* qu'elles ne désiraient pas aboutir à un blocage pur et simple du CETA, mais jouaient le jeu classique des négociations politiques, en cherchant à obtenir des compromis et des concessions de la part de la partie adverse. C'est, à tout le moins, ce que soutient Paul Magnette :

J'ai atterri. Et ça, c'était aussi mon but d'emblée, c'est-à-dire que je ne voulais pas me « varoufakiser », si l'on veut dire. Parce que je ne pense pas que Varoufakis ait beaucoup fait avancer la gauche. Il y a plein de reproches à faire sur la manière dont on a traité la Grèce, mais Varoufakis, il a une part de responsabilité, à mon sens, dans cette espèce d'obstination à vouloir avoir raison tout seul, à casser tous les codes, à ne pas essayer de convaincre, justement, à ne pas essayer d'utiliser l'intersubjectivité, « comprenez mon point de vue », *etc.*, mais à dire « j'ai raison, vous êtes tous des nuls ». Et donc ça, voilà, ça, je ne voulais pas me trouver dans un cas de figure comme celui-là. Je trouve que c'était plus intéressant de se dire « voilà, on s'était fixé certains éléments, je veux ça, ça et ça, si je l'obtiens, après je conclus un accord »¹⁸.

Cette référence à Varoufakis, figure de la gauche radicale en Europe, permet au PS de se distinguer d'un parti comme le PTB, en l'accusant de n'obtenir aucune avancée concrète en adoptant

.....
17 Un argument similaire est mobilisé pour justifier la transposition du TSCG. Voir dans cet ouvrage la contribution d'Arianne Gemander, *op. cit.*

18 Entretien n° 6, Paul Magnette, 17 janvier 2020.

une attitude d'opposition systématique et en omettant de rechercher des compromis. Selon ce discours, le PS désirait donc politiser la politique commerciale européenne, tout en obtenant des avancées concrètes et en « réformant », ce qui explique sans doute la nature des (légères) avancées politiques obtenues à l'issue des négociations – à savoir la consécration d'un instrument interprétatif commun spécifiant la manière dont certaines dispositions du traité doivent être entendues, accompagné d'une trentaine de déclarations d'États européens, dont l'une reprend l'accord intra-belge en vue de consulter la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), en ce qui concerne la compatibilité des mécanismes d'arbitrage avec les traités européens.

Loin d'être dénuées de portée politique comme juridique, ces concessions ne sont toutefois pas de nature à saper la rationalité néolibérale sous-tendant la politique commerciale extérieure de la Commission européenne. Ainsi, les éléments contenus dans l'instrument interprétatif commun, seul mécanisme juridiquement contraignant obtenu par les négociateurs wallons et qui concerne principalement l'ICS, n'apportent aucune modification substantielle du traité. Par ailleurs, les déclarations sur le CETA (qui contiennent notamment le contenu de l'accord intra-belge, ainsi que des précisions sur le mode de nomination des juges de l'ICS) ont été adoptées unilatéralement par les États membres de l'UE. Elles n'ont donc aucune valeur légale directe et servent à expliquer la position de certains États et institutions européens sur le traité. Par exemple, l'Irlande et le Royaume-Uni y ont réaffirmé l'option de retrait les concernant relatif à l'Espace de liberté, de sécurité et de justice. Enfin, la CJUE, à la demande du Gouvernement fédéral belge suite audit accord intra-belge, s'est prononcée favorablement sur la compatibilité de l'ICS avec le droit européen¹⁹.

La rationalité économique sous-tendant le traité CETA est par conséquent demeurée inchangée, voire confirmée, et les inflexions politiques de la Commission européenne visent davantage à contenir de nouvelles politisations aigües de sa politique commerciale plutôt qu'à en altérer les principes (Young 2019). L'intérêt de la démarche wallonne est peut-être à situer ailleurs que dans les résultats concrets obtenus. Ainsi, la Commission

.....

¹⁹ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt 1/17 du 30 avril 2019.

européenne a directement négocié, pour la première fois, avec une région²⁰. Le CETA marque en effet l'avènement des régions comme de véritables acteurs-véto en matière de politique commerciale internationale, pourtant réputée appartenir au domaine de la haute politique. Certaines régions, dotées de prérogatives législatives importantes, ne sont dès lors plus cantonnées à un rôle subsidiaire dans la sphère politique européenne, et interviennent non plus uniquement comme des espaces politiques, mais également comme des acteurs capables d'influencer le processus décisionnel européen en négociant d'égal à égal avec d'autres États (Tatham 2018).

Du point de vue des dynamiques du néolibéralisme en Europe, si le fédéralisme apparaît, à certains égards, comme une opportunité de concrétiser certains principes néolibéraux de politique économique²¹, une entité fédérée se présente, dans le cas de l'opposition wallonne au CETA, comme une sorte de rempart face à la propagation de la rationalité néolibérale. Le fédéralisme se constitue dès lors théoriquement comme une nouvelle structure de résistance potentielle au néolibéralisme européen, ceci entraînant deux conséquences. D'une part, l'affirmation du pouvoir d'entrave des entités régionales et fédérées dans le processus décisionnel européen en matière de politique commerciale extérieure place celles-ci dans une situation où elles seront davantage perçues par les opposants aux politiques néolibérales européennes comme des structures mobilisables dans le cadre d'une opposition à une politique néolibérale européenne. D'autre part, afin d'éviter d'aboutir à des blocages similaires, sous peine d'entamer la crédibilité politique des institutions européennes, autant sur le plan international que sur le plan interne, les autorités européennes pourraient décider de faire davantage d'efforts pour inclure les entités fédérées dans les processus décisionnels européens.

.....

20 Pour une application similaire dans le domaine des statistiques de finances publiques, voir Piron (2022).

21 Pour une application au domaine des finances publiques, voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron, « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées » (chapitre 3).

CONCLUSION

Dans son discours devant le Parlement wallon à l'automne 2016, Paul Magnette justifiait l'opposition de son Gouvernement à la signature du CETA par sa volonté de remettre en cause la « philosophie des échanges commerciaux » et « la manière » dont il faut faire commerce. Force est cependant de constater que ces deux éléments n'auront pas été altérés par l'opposition wallonne au traité. Les compensations obtenues par les négociateurs wallons n'ont qu'une faible valeur juridique, et si elles ont le mérite de préciser certains éléments du traité, elles n'affectent toutefois pas la rationalité néolibérale qui sous-tend la politique commerciale européenne. Ceci ne veut pas pour autant dire que la dissidence wallonne se caractérise par sa vacuité. En effet, face à une européanisation synonyme de dépolitisation (Chrysogelos 2019), l'interruption, l'espace de quelques semaines, de la politique commerciale néolibérale européenne a eu le mérite de mettre en lumière que l'enjeu de la conclusion de traités commerciaux d'une telle envergure n'est autre que l'affirmation de valeurs et de choix politiques fondamentaux (Duina 2019).

De nombreux facteurs institutionnels et politiques permettent d'expliquer la politisation du CETA au sein des instances parlementaires et partisanes (Bursens, De Bièvre 2021). L'opposition wallonne au CETA ne peut se comprendre sans mentionner l'asymétrie inédite des coalitions gouvernementales installées à la suite des élections fédérales et fédérées du 25 mai 2014. Habituellement, en Belgique, les partis politiques jouent le rôle de relais entre les différents niveaux de pouvoir en participant simultanément à plusieurs exécutifs (Deschouwer 2009, 151-157). L'asymétrie totale et inédite entre les Gouvernements fédéral et francophones, combinée à la menace croissante du PTB et d'ÉCOLO à la gauche d'un PS en baisse dans les sondages, expliquent en partie la politisation du CETA sur la scène politique belge, ainsi que l'incapacité des différents Gouvernements du pays à trouver un accord quant à la signature du traité.

En dernière analyse, les effets de l'opposition wallonne au CETA demeurent ambivalents. Si elle a permis de politiser la politique commerciale européenne et montre la possibilité d'une remise en cause des politiques néolibérales en Europe, elle a

également souligné, en creux, les obstacles auxquels font face ses pourfendeurs. Certes, une région européenne a pour la première fois pris part à des négociations commerciales internationales, aux côtés du Canada et de l'UE. L'implication des Parlements fédérés et fédéral belges dans le processus décisionnel en matière de politique commerciale européenne s'est par ailleurs accentuée ces dernières années (Bollen, De Ville, Gheyle, 2020). Cependant rien ne garantit que cet investissement des assemblées parlementaires se pérennise. En conclusion, l'opposition wallonne au CETA permet autant d'envisager les entités fédérées comme des espaces potentiels de résistance au néolibéralisme que de mettre au jour la difficulté concrète d'une telle entreprise. À l'avenir, il s'agira d'examiner la capacité des institutions européennes à coopter les entités fédérées à leur agenda néolibéral ou d'observer si le fédéralisme en Europe servira à nouveau de vecteur de sa contestation.

BIBLIOGRAPHIE

- Bellora C., Fouré J., « Évaluation des accords commerciaux : petit guide à l'usage de ceux qui veulent comprendre », in Bensidoun I., Couppey-Soubeyran J. (dir.), *L'économie mondiale 2020*, Paris, La Découverte, 2019, pp. 43-56.
- Bollen Y., De Ville F., Gheyle N., « From Nada to Namur: Sub-Federal Parliaments' Involvement in European Union Trade Politics, and the Case of Belgium », in Broschek J., Goff P. (ed.), *The Multilevel Politics of Trade*, Toronto, University of Toronto Press, 2020, pp. 256-280.
- Bursens P., De Bièvre D., « Seizing the moment: Regional opportunity structures and Wallonia's temporary veto of EU-Canada bilateral trade agreement », *Regional & Federal Studies*, vol. 33, n° 1, 2023, pp. 113-132.
- Chrysosgelos A., « Europeanisation as de-politicisation, crisis as re-politicisation: the case of Greek foreign policy during the Eurozone crisis », *Journal of European Integration*, vol. 41, n° 5, 2019, pp. 605-621.
- Dardot P., Laval C., *La nouvelle raison du monde*, Paris, La Découverte, 2010.
- Deschouwer K., *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*, Londres, Palgrave Macmillan, 2009.
- De Ville F., Orbie J., « The European Commission's Neoliberal Trade Discourse since the Crisis: Legitimizing Continuity through Subtle Discursive Change », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 16, n° 1, 2014, pp. 149-167.

- Duina F., « Why the excitement? Values, identities, and the politicization of EU trade policy with North America », *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n° 12, 2019, pp. 1866-1882.
- Duterme T., « “Il faut sauver la Bourse belge !” : le cabinet Maystadt à la barre de la libéralisation financière (1988-1991) », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Garcia-Duran P., Eliasson L. J., Costa O., « Managed Globalization 2.0: The European Commission’s Response to Trade Politicization », *Politics and Governance*, vol. 8, n° 1, 2020, pp. 290-300.
- Gemander A., « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Gheyle N., « Huddle up! Exploring domestic coalition formation dynamics in the differentiated politicization of TTIP », *Politics and Governance*, vol. 8, n° 1, 2020, pp. 301-311.
- Kerr W. A., Viju-Miljusevic C., « European Union Adapting to an Era of No Ruling Trade Paradigm », *European Foreign Affairs Review*, vol. 24, n° 3, 2019, pp. 387-404.
- Le Soir, « La Commission européenne pense convaincre les Wallons de signer le CETA », 18 octobre 2016.
- Lijphart A., « Consociative democracy », *World Politics*, vol. 21, n° 2, 1969, pp. 207-225.
- Macq H., « Réadapter une société en retard. Ressorts néolibéraux des politiques de créativité et d’innovation wallonnes », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Madner V., « A New Generation Trade Agreements: An Opportunity not to be missed? », in Griller S., Obwexer W., Vranes E. (eds), *Mega-Regional Trade Agreements: CETA, TTIP, and TISA: New Orientations for EU External Economic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- Nieuw-Vlaamse Alliantie, « CETA : la Belgique francophone prend la Flandre et l’Europe en otage », 13 octobre 2016, disponible sur <https://francais.n-va.be/actualite/ceta-la-belgique-francophone-prend-la-flandre-et-leurope-en-otage> (consulté le 13 octobre 2016).
- Paquin S., « Trade paradiplomacy and the politics of international economic law: the inclusion of Quebec and the exclusion of Wallonia in the CETA negotiations », *New Political Economy*, vol. 27, n° 4, 2022, pp. 597-609.
- Piron D., « “On ne rigole pas avec Eurostat” – La disciplinarisation budgétaire saisie par l’harmonisation statistique », *Gouvernement et action publique*, vol. 11, n° 2, 2022, pp. 33-53.
- Piron D., « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédé-

rées », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

Piron D., Evrard Z., « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

RTBF, « CETA : la Wallonie, irréductible résistante, au centre du monde (médiatique) », 25 octobre 2016.

Tatham M., « The Rise of Regional Influence in the EU – From Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing », vol. 56, n° 3, 2018, pp. 672-686.

Young A., « Two wrongs make a right? The politicization of trade policy and European trade strategy », *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n° 12, 2019, pp. 1883-1899.

ANNEXE – LISTE DES ENTRETIENS CITÉS

Référence	Entretiens	Date
Entretien n° 1	Député.e wallon.ne (CDH)	7 novembre 2019
Entretien n° 2	Député.e wallon.ne (Ecolo)	12 décembre 2019
Entretien n° 3	Député.e wallon.ne (MR)	22 octobre 2019
Entretien n° 4	Député.e wallon.ne (MR)	28 octobre 2019
Entretien n° 5	Député.e wallon.ne (MR)	9 novembre 2019
Entretien n° 6	Paul Magnette	17 janvier 2020
Entretien n° 7	Agent de la Commission européenne (DG Trade, responsable de la mise en œuvre provisoire du CETA)	26 novembre 2019
Entretien n° 8	Membre de la coalition STOP CETA & TTIP	29 janvier 2020
Entretien n° 9	Membre de la coalition STOP CETA & TTIP	6 février 2020

LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT BELGE : ÉCUEIL OU ÉCRIN DE LA RATIONALITÉ NÉOLIBÉRALE ?

Éric Fabri

(Université libre de Bruxelles)

Aurélien Hucq

(Université catholique de Louvain)

INTRODUCTION

Le droit de l'environnement belge se trouve dans une position ambiguë en regard du néolibéralisme. D'un côté, il a pour objectif, depuis les années 1970, d'encadrer l'impact écologique des activités économiques et constitue à cette fin un ensemble de règles qui balisent, régulent et restreignent l'extension incontrôlée de la logique de marché. De l'autre, le droit de l'environnement poursuit son effort de protection de la nature en mobilisant certains concepts clés de l'imaginaire néolibéral. Parmi les solutions adoptées par le législateur belge comme européen, on trouve ainsi la création de marchés carbone, les paiements pour services environnementaux et peut-être demain la création de banques de compensation écologique. Si l'on considère, en première approche, que le droit de l'environnement a pour objectif de limiter les dégradations environnementales inhérentes à une extension incontrôlée de l'imaginaire néolibéral, le recours aux schèmes conceptuels caractéristiques de la rationalité qu'il s'agit précisément de limiter pose dès lors question. Le droit de l'environnement semble tellement enclin à ce recours qu'il se trouve en difficulté lorsqu'il s'agit de produire des récits alternatifs,

promouvant par exemple une relation au vivant qui ne soit pas basée sur l'appropriation privative (Metzger 2015). Cette difficulté l'expose à une réception « par défaut » des préceptes de la rationalité néolibérale et le met dans une position aussi ambivalente qu'inconfortable à son égard : pensé comme un rempart contre les destructions environnementales qui sont la conséquence de l'extension du néolibéralisme, il reconduirait pour accomplir ses propres fins la rationalité même qu'il entendait limiter.

Dans ce chapitre, nous explorons cette tension afin de mettre au jour les enjeux et défis qui se posent au droit de l'environnement contemporain. De nombreuses études ont déjà été consacrées aux relations que noue le néolibéralisme avec les politiques de protection de l'environnement – et donc avec le droit de l'environnement (Büscher, Sullivan, Neves, e.a. 2012 ; Castree 2008 ; Bakker 2010 ; Lohmann 2019). Nous adoptons ici un angle plus restreint sous deux aspects au moins : l'attention particulière que nous portons à la question de la propriété et notre discussion du cas belge. Dans la mesure où la propriété constitue l'outil privilégié des politiques de conservation de l'environnement, nous commençons par montrer dans la première partie que le recours à ce concept n'est pas neutre. L'idée même de propriété repose sur une ontologie qui pose les bases de l'exploitation de la nature et rend possible l'extension de l'imaginaire néolibéral. Dans la seconde partie, nous mettons cette thèse à l'épreuve du cas belge et de deux dispositifs juridiques pensés pour protéger l'environnement : les marchés carbone et les banques de compensation écologique. Nous fondant sur une analyse de la littérature scientifique et des textes légaux pertinents, nous espérons mettre en exergue la manière à travers laquelle ces deux mécanismes du droit de l'environnement contemporain reconduisent paradoxalement les catégories permettant une extension de la rationalité néolibérale à des secteurs qui en étaient jusque-là préservés.

Avant cela, il s'agit de préciser ce que nous entendons par « néolibéralisme ». Sur ce point, nous rejoignons Dardot et Laval (2010 : 275) qui comprennent ce concept comme « l'ensemble des discours, des pratiques, des dispositifs de pouvoir visant à instaurer de nouvelles conditions politiques, à modifier les règles de fonctionnement économique, à transformer les rapports sociaux de manière à imposer [...] l'objectif de la concurrence généralisée entre entreprises, économies et États ». Ce concept

de néolibéralisme ne vise pas tant une théorie économique ou un régime politique bien déterminé qu'un ensemble de représentations et de croyances, de principes et de schèmes de causalité qui ont en commun de faire de la concurrence un idéal d'organisation sociale et une méthode générale de résolution des problèmes impliquant la coordination d'intérêts individuels¹. Dans ce cadre, l'extension de la logique de marché et de la mise en concurrence à un nombre croissant de pans de la vie sociale peut être comprise comme un signe de la progression de l'imaginaire néolibéral (Davies 2017)². Quel rôle joue le concept de propriété dans cette dynamique ? C'est ce qu'il nous faut à présent examiner.

1. LE DROIT DE PROPRIÉTÉ COMME MODE D'APPRÉHENSION DU VIVANT NON HUMAIN

Le droit ne protège que ce qu'il nomme. La conservation de la « nature » passe donc par la qualification en droit des différents éléments auxquels va s'appliquer le droit de l'environnement. Ce processus de qualification ne se fait bien entendu pas *ex nihilo*, mais toujours dans une société et à partir des significations qui caractérisent son imaginaire social-historique (Castoriadis 1999 [1975]). Dans le cas du droit de l'environnement moderne, le législateur emprunte notamment à l'écologie scientifique pour construire les différents concepts mobilisés, comme ceux d'« espèces », d'« écosystèmes » ou encore de « biodiversité » (Naim-Gesbert 1999). Si l'on peut observer une extension de l'empire du droit aux vivants non humains, cette extension se fait toujours à partir de et conformément aux méthodes de la tradition juridique moderne, soit comme devant définir des relations de sujets (humains) à objets (non humains). Autrement dit, le

1 Notre conception du néolibéralisme s'inscrit donc dans la lignée des approches qualifiées de foucaldiennes. Voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron et Zoé Evrard, « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse » (introduction).

2 Voir, par exemple, dans cet ouvrage la contribution d'Anne-Sophie Bouvy, François-Xavier Lievens, Olivier Malay, e.a., « Un demi-siècle de néolibéralisme dans le rail » (chapitre 8).

droit de l'environnement entend réguler les usages par les sujets humains d'objets juridiques naturels, tels que le sol, l'eau, l'air, ou encore les espèces animales ou végétales. Ce faisant, le droit de l'environnement reproduit une ontologie « naturaliste » caractérisée par une relation instrumentale à une nature construite socialement comme opposée et distincte de la culture (Descola 2005). Cette séparation de l'humain et de la nature permet ainsi de penser leurs rapports de manière hiérarchique, de sujets sur objets, les premiers dominant les seconds. Si cette vision « naturaliste » prédomine au sein de nos sociétés occidentales, en ce compris en droit interne belge, d'autres systèmes juridiques comme celui de la Nouvelle-Zélande ont, quant à eux, attribué la personnalité juridique à la nature ou à certains de ses éléments, modifiant de ce fait leur relation aux êtres vivants non humains (Krämer 2020). Ceci montre de quelle manière le rapport des sociétés modernes à la nature, loin de constituer un type de rapport universel, est en réalité un rapport contingent et ancré dans une histoire particulière (Descola 2005).

Les analyses de Descola convergent avec celles du philosophe Cornelius Castoriadis, pour lequel l'imaginaire social-historique moderne est caractérisé par la coexistence de deux projets rivaux (et également structurants) : le projet d'autonomie et le projet de maîtrise (Castoriadis 2000 [1990] ; Caumières, Tomès 2011). C'est le second qui nous intéressera ici car il permet d'apercevoir les racines de l'imaginaire néolibéral dont il constitue le terreau (Castoriadis 2009 [1999]). Le projet de maîtrise désigne avant tout cette volonté de comprendre les « lois de la nature » afin de maîtriser celle-ci et de la mettre au service d'autres fins. Ce projet déborde cependant rapidement la science moderne (dont il constitue l'une des origines) lorsqu'il est appliqué à la production au cours de la révolution industrielle. Il se décline ainsi dans « l'esprit du capitalisme » dont Castoriadis trouve « la plus belle et la plus concise formulation » dans « l'énoncé programmatique bien connu de Descartes : atteindre au savoir et à la vérité pour « nous rendre maîtres et possesseurs de la nature » (Castoriadis et Cohn-Bendit 2014 [1981], 36). C'est alors qu'il s'indépendantise, fonde un effort de rationalisation de l'ensemble des sphères de la vie sociale et devient « un projet global (et pour autant encore plus monstrueux), d'une maîtrise totale des données physiques, biologiques, psychiques, sociales, culturelles » (Castoriadis 2007 [1996], 105).

D'une manière qui influencera Dardot et Laval (2010), Castoriadis voit ainsi dans le capitalisme une des expressions majeures du projet de maîtrise. Ce type d'organisation économique est en effet caractérisé, d'une part, par sa capacité et sa propension à s'appliquer à l'ensemble des pans de la société et, d'autre part, par l'effectivité que permet sa « rationalité » lorsqu'elle est appliquée à la production grâce à ce que Castoriadis appelle le processus d'« extrémisation ». Celui-ci désigne la volonté de rationaliser l'organisation de la production en minimisant les coûts et maximisant les profits (Castoriadis 2009 [1999], 88-89). L'extrémisation est rendue possible par la maîtrise croissante qu'ont les dirigeants (bureaucrates ou chefs d'entreprises) sur la production et, ultimement, sur les exécutants. Elle tend en outre à s'exporter à l'ensemble des pans de la société et donne ainsi corps à « la poussée vers l'extension illimitée de la "maîtrise rationnelle" » (*ibid.* : 89-90).

Dès lors, dans un imaginaire reposant sur l'ontologie naturaliste, où le projet de maîtrise constitue la matrice des manières de se rapporter aux choses conçues comme objets passifs à disposition de la réalisation des desseins humains, il n'est pas surprenant que le droit pense la régulation des rapports qu'entretiennent les humains avec leur environnement comme des rapports de maîtrise. Dans un système juridique où l'appropriation est de principe, et l'inappropriable l'exception, le rapport de domination du sujet sur ces objets s'exprime principalement au travers du droit de propriété. Selon les termes de l'article 3.50 du Code civil, « [l]e droit de propriété confère directement au propriétaire le droit d'user de ce qui fait l'objet de son droit, d'en avoir la jouissance et d'en disposer. Le propriétaire a la plénitude des prérogatives, sous réserve des restrictions imposées par les lois, les règlements ou par les droits de tiers ».

Si la conception moderne de la propriété privée comme droit supposé absolu a eu le succès qu'on lui connaît, on peut faire l'hypothèse que c'est parce qu'elle est entrée en résonnance avec l'idée de maîtrise qui s'est déployée dans l'imaginaire social-historique moderne (Castoriadis 1999 [1975] ; 2000 [1990]). Il y a, à ce titre, un lien évident entre domination de la nature, défense de la liberté de l'individu et affirmation du pouvoir souverain du propriétaire sur sa chose. Ce lien réside dans l'idée de la maîtrise que le sujet aurait de plein droit sur les objets naturels qui sont sous sa coupe, sorte d'*analogon* de la souveraineté indivisible et

absolue, rapatriée à l'échelle humaine et placée dans les mains de l'individu. Cette maîtrise absolue du propriétaire sur les ressources matérielles qu'il s'approprie suppose et implique à la fois de penser l'individu comme libre de plein droit et disposant d'une puissance d'agir qui nécessite un accès aux ressources naturelles ; et une ontologie qui pose que les choses appropriables ont le statut d'objets dénués de toute volonté propre et constituent le complément inanimé idéal de cet individu, c'est-à-dire une ontologie du type de celle que Descola attribue aux modernes.

Il n'est dès lors pas étonnant que, si le droit de propriété constitue le mode de relation principal au vivant en droit interne, celui-ci soit considéré comme un levier important pour la conservation de la nature. Pour la doctrine dominante, mobilisant la théorie de la tragédie hardinienne des communs (Hardin 1968), l'octroi d'un droit de propriété constitue le remède nécessaire aux menaces qui pèsent sur l'environnement (Cole 2002). Ce discours importe dans le registre du droit les postulats de l'économie néoclassique en posant que les éléments naturels doivent devenir des objets de droit échangeables afin que le marché puisse s'en saisir, les soumettre à la concurrence et ainsi internaliser les externalités négatives causées par les activités de production (Deffairi 2015). Comme l'illustre également le célèbre théorème de Coase, pour que le marché puisse spontanément résoudre ces problèmes d'allocation, l'essentiel est que les droits de propriété (et les responsabilités qui y sont afférentes) soient bien délimités³. Si tel est le cas, et en l'absence de couts de transaction, la volonté attribuée à chaque individu de maximiser son intérêt produira une solution pareto-optimale, soit une configuration dans laquelle on ne peut améliorer la situation de l'un des acteurs sans empirer celle d'un autre (Coase 1960).

De manière générale, on observe au sein du droit de l'environnement une augmentation des objets juridiques ayant pour objet des éléments naturels qui peuvent ensuite être marchandisés

.....

3 On observe ici une forme d'enrôlement du capital symbolique attribué à la « science économique » pour justifier de réformes néolibérales. De telles pratiques sont ainsi défendues comme scientifiques ou motivées par la « rationalité du capitalisme ». Pour un autre exemple de telles pratiques d'enrôlement, voir dans cet ouvrage la contribution de Tom Duterme, « "Il faut sauver la Bourse belge !" : le cabinet Maystadt à la barre de la libéralisation financière (1988-1991) » (chapitre 2).

(Loquin 2020). Il paraît intéressant de noter qu'il y a ici une convergence manifeste entre l'ontologie naturaliste qui fait de l'environnement un réservoir de ressources à « maîtriser » et la dynamique d'extension et de création de droits : la création de droits sur les ressources ou sur l'environnement présuppose cette ontologie qui identifie différentes entités (matérielles ou immatérielles) comme autant de choses à maîtriser.

Il apparaît donc que l'imaginaire néolibéral présuppose cette ontologie naturaliste et l'existence du projet de maîtrise dans la continuité duquel il s'inscrit. L'extension à de nouveaux pans de la vie sociale de la mise en concurrence et de la logique de l'extrémisation constitue une continuation évidente du projet de maîtrise qui renforce l'idée d'une nature à la disposition des desseins humains (Castoriadis 2009 [1999] ; Dardot, Laval 2010). Le développement de l'imaginaire néolibéral présuppose, entre autres conditions, l'existence de droits de propriété et de marchés sur lesquels ces droits sont échangeables contre un équivalent financier liquide⁴. Ce n'est qu'à cette condition que la mise en concurrence des différentes entités appropriées sur un marché généralisé peut constituer un idéal d'allocation sociale des ressources. Si l'appréhension juridique des éléments naturels au travers du droit de propriété ne s'est pas historiquement constituée sous l'effet du néolibéralisme, c'est la domination de l'imaginaire néolibéral, sur fond d'ontologie naturaliste et de projet de maîtrise, qui a rendu possible l'extension de la logique propriétaire au vivant. Sont dès lors légitimées, au sein de cet imaginaire, la rémunération pour l'accomplissement de services environnementaux, la privatisation de l'ensemble des éléments naturels pour internaliser les externalités négatives ou encore l'édition de marchés par la création de nouveaux objets susceptibles de propriété (Cole 2002, 87). Nous nous concentrerons sur ce dernier point dans la deuxième partie.

.....

4 Cette dynamique d'extension de la rationalité néolibérale est également étudiée dans cet ouvrage par Archibald Gustin, « Le fédéralisme comme vecteur de contestation du néolibéralisme ? Le cas de l'opposition wallonne à l'Accord économique et commercial global (CETA) » (chapitre 9).

2. LA CONSOLIDATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ COMME OUTIL DE CONSERVATION DE LA NATURE

Si le droit de propriété a été historiquement le mode principal d'appréhension du vivant, il devient également, avec la progression de l'imaginaire néolibéral, un outil privilégié de conservation de la nature (Faure, Partain 2019). Au niveau international, le recours aux marchés pour la protection de l'environnement s'est multiplié depuis la Convention sur la diversité biologique en 1992 (Camproux-Duffrene, Sohnle 2014). Il est également préconisé au niveau européen pour protéger l'environnement (Commission européenne, 2001). Le recours au marché suppose la réification des éléments naturels et nécessite, du point de vue du droit de l'environnement, des arrangements juridiques, parfois importants, pour rencontrer les objectifs de ce dernier. Pour permettre juridiquement la marchandisation de ces éléments naturels, il est nécessaire au préalable que ces derniers soient des objets de droit susceptibles d'être transférés sur un marché – fût-ce indirectement par un titre qui les représente (Deffairi 2015). Toute la question est alors de savoir dans quelle mesure le droit de l'environnement est assujéti à la logique de mise en concurrence qu'il promet ou s'il est capable de mettre cette logique au service des fins qui lui sont propres et peuvent marquer une rupture avec l'ontologie sur laquelle il s'appuie. Nous examinons ces deux questions à l'aune des marchés carbone et des banques de compensation écologique, déjà examinés par certains auteurs (Gilbertson, Reyes 2009 ; Robertson 2004) comme des émanations de la rationalité néolibérale. L'analyse de ces deux cas nous paraît pertinente pour illustrer les deux catégories de titres environnementaux identifiées par F.-G. Trébulle (2011 : 207 et 221) : les titres environnementaux quantitatifs se référant à « une quantité donnée appréciée abstraction », dont les quotas d'émission de gaz à effet de serre sont « l'illustration parfaite » (2.1), et les titres environnementaux correspondant à des actions de conservation dans le cadre d'obligations légales de compensation écologique (2.2). De plus, tandis que le premier de ces dispositifs est déjà effectif au sein des trois Régions, le second fait l'objet de discussions et constitue une des évolutions probables du droit de l'environnement européen et belge.

2.1. Le marché carbone

Le marché de quotas d'émission de gaz à effet de serre (« marché carbone ») constitue l'un des principaux instruments de la lutte contre les changements climatiques au niveau de l'Union européenne. Il vise à « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »⁵. Son mécanisme, en apparence simple, fonctionne sur le principe de « *plafonnement et d'échange* » : un plafond d'émissions de carbone est établi par les autorités publiques compétentes qui émettent des titres d'émission (quotas). Ces titres sont ensuite échangés entre eux par les acteurs économiques soumis au marché. La directive 2003/87 a été adoptée à la suite de la ratification, au niveau international, du Protocole de Kyoto (1997), lui-même pris en application de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée en 1992.

La transposition de cette directive en droit belge, principalement par les différentes Régions, compétentes en matière d'environnement⁶, a entériné par voie de droit les objectifs (et les postulats économiques sous-jacents) portés par la création de ce marché. Comme l'exprime clairement l'exposé des motifs du décret wallon, cette directive « poursuit l'objectif de favoriser les réductions des émissions de gaz à effet de serre de manière économiquement efficace par la mise en place d'un mécanisme d'échange de quotas » (Parlement wallon 2004 : 2). La création de ce marché postule que « la concurrence accrue que suscite parmi les entreprises le système d'échange de droits d'émission, par leur recherche de moyens rentables en vue de réduire leurs émissions, donnera un nouvel élan à l'utilisation de technologies propres » (Parlement Wallon, 2004 : 4).

.....

5 3^e considérant du préambule de la directive 2003/87 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

6 Respectivement au sein du décret wallon du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (*M.B.*, 2 décembre 2004) ; des articles 8.1.1 et s. du Décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (*M. B.*, 3 juin 1995) et des articles 3.1.1 et s. de l'Ordonnance bruxelloise du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (*M.B.*, 21 mai 2013).

La motivation présidant à la création de ce marché est instrumentale : elle repose sur l'idée que la création d'une rareté engendrera à la fois le développement d'énergies propres et une régulation spontanée des émissions, soit autant de schèmes de causalité directement tirés de la rationalité néolibérale telle que nous l'avons caractérisée ci-dessus. Pièce centrale de ce mécanisme créant la rareté, le « quota d'émission » est défini comme « le quota autorisant à émettre une tonne d'équivalent-dioxyde de carbone »⁷. Distribuer des droits d'émettre une certaine quantité de carbone implique de définir auparavant ce qu'est une tonne de carbone émise, comment la mesurer et pourquoi cela importe. L'ensemble de ces définitions conventionnelles ne se fait pas *ex nihilo*, mais s'appuie à la fois sur l'état des sciences de l'environnement et sur les représentations dominantes quant à l'importance de sauvegarder l'environnement, sa valeur sociale et les différentes formes de compromis qui sont acceptables ou non entre production et environnement. Le quota représentant la tonne de carbone, fiction juridique qui n'a d'effet que par le droit (Loquin 2020), est ensuite rendu appropriable et mis sur le marché. Ce processus requiert un important effort de traduction par le droit. Ainsi, la nature juridique du quota fut amplement discutée par les juristes (Chenevière 2018). Il était notamment question de savoir si le quota constituait une forme d'appropriation de l'air alors que ce dernier demeure inappropriable dans sa globalité eu égard à sa qualité de chose commune (article 3.43, alinéa 1^{er} du Code civil). Afin de sauvegarder la cohérence du système juridique interne, il doit être considéré, à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle belge (2006), que le droit de propriété ne porte pas strictement sur l'atmosphère, mais sur un titre environnemental quantitatif limité qui crée alors la rareté et vise la substance polluante-même (Trébulle 2011).

En d'autres termes, ce que montre la création des marchés carbone est la pénétration de l'imaginaire néolibéral dans les représentations des juristes, des différents législateurs édictant ces normes au niveau régional, national et européen, ainsi que des juges constitutionnels et des différents acteurs juridiques impliqués. À cet égard, il est intéressant de noter que les législateurs wallon, flamand et bruxellois n'ont d'autre choix, en transposant cette directive, que d'autoriser la création réglementée de

7 Art. 3, a) de la directive 2003/87.

cette fiction juridique, le « quota »⁸. Ainsi, par le prisme (de la transposition) du droit européen, le droit de l'environnement national – voire régional dans le cas belge – importe ainsi les principes directeurs de l'imaginaire néolibéral et, en créant des marchés carbone, étend encore l'emprise du paradigme de la propriété⁹. La création de ces marchés s'inscrit également dans l'ontologie naturaliste dans la mesure où il s'agit pour l'humain de gérer de manière active une ressource « naturelle », représentée comme passive et à sa disposition, en fonction de ses intérêts propres. La création de ces nouveaux droits, tout en étendant l'empire de l'appropriable (Loquin 2020), équivaut ici aussi à la création de nouvelles maîtrises locales reconduisant tant l'ontologie naturaliste que le projet de maîtrise sur lesquels se développe l'imaginaire néolibéral.

2.2. Les banques de compensation écologique

Initialement développés aux États-Unis, les marchés de compensation écologique visent à compenser la perte d'habitats d'espèces menacées (Dupont 2019). Leur mécanisme est le suivant : des acteurs privés soumis à une obligation légale de compensation écologique¹⁰ achètent à des gestionnaires de sites (nommés « banques d'habitat ») des crédits, c'est-à-dire des titres émis à la suite de la réalisation d'actions anticipées favorables à la biodiversité. À l'instar du statut de « chose commune » de l'air, la mise en marché ne touche pas à la biodiversité en tant que telle, considérée

.....

8 Article 2, 1° du Décret wallon ; article 8.1.2, 6° du Décret flamand et article 3.1.1, 21° de l'Ordonnance bruxelloise.

9 Sur l'articulation du droit européen et du droit belge (fédéral, communautaire et régional) et la prise que cette dynamique peut offrir à des politiques néolibérales, voir également dans cet ouvrage les contributions de Damien Piron, « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées » (chapitre 3), Ariane Gemander, « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique » (chapitre 4) et Archibald Gustin, *op. cit.*

10 La compensation écologique peut être définie comme « l'ensemble des mesures (...) prises, à défaut de solutions alternatives et après application des mesures d'atténuation, en vue de contrebalancer, de façon mesurable, les effets négatifs d'une décision sur la biodiversité de manière à éviter toute perte nette de biodiversité et, le cas échéant, de services environnementaux » (Born, Dupont, Poncelet 2012 : 13).

par une partie de la littérature juridique comme une « chose commune » (Camproux-Duffrène 2009), mais porte plutôt sur l'obligation de compensation écologique (Dupont 2019). Il reste que les crédits représentent une réalité écologique, une « unité de biodiversité », qui entend compenser de manière équivalente l'atteinte faite à la biodiversité par le promoteur d'un projet. Cette unité de biodiversité peut recouvrir des actions visant des espèces, des écosystèmes ou même des services écosystémiques. Dans ce cadre, l'impact des activités de production sur l'environnement est conçu comme un jeu à somme nulle (*no net loss*) ; ce qui est pris d'un côté peut être restitué de l'autre sans dommage additionnel conformément au principe d'équivalence écologique qui gouverne la compensation (Camproux-Duffrène 2009).

Comme dans le cas des marchés carbones, les éléments de la biodiversité visés par la compensation écologique se voient ainsi attribuer une forme d'interchangeabilité (« unité de biodiversité ») et de substituabilité qui, bien que critiquable d'un point de vue écologique, permettent leur marchandisation. On retrouve la même dynamique d'identification et de création d'un objet juridique à partir des sciences de l'environnement, mais aussi des représentations dominantes quant à ce qui compte, ce qui ne compte pas, et ce qui est remplaçable ou non. Des écosystèmes particuliers, ou certaines de leurs parts, sont isolés de l'environnement général où ils s'insèrent et sont réduits de manière abstraite à l'unité de biodiversité qui les définit par certaines de leurs caractéristiques bien identifiées, à l'exclusion de nombreuses autres. Le caractère substituable de l'unité de biodiversité est crucial : il devient possible de détruire à un endroit en compensant à un autre car la perte d'un côté est compensée par la création de l'autre. Ceci implique une réduction formelle de la biodiversité à une unité juridique artificiellement créée qui a pour corolaire, d'une part, l'indifférence à l'insertion de l'unité de biodiversité dans son environnement local particulier et, d'autre part, l'élégage de nombreuses autres dimensions ou caractéristiques de l'objet écologique détruit qui, à tort ou à raison, ne sont pas jugées essentielles lors de la création du marché. Cette réduction des dynamiques écologiques opérée par l'individuation et la réification au sein d'objets transférables sur un marché a fait l'objet de nombreuses critiques. En particulier, le respect du principe d'équivalence écologique rend problématique le processus d'individuation et d'interchangeabilité de ces

unités de biodiversité étant donné qu'il est difficile de juger l'équivalence de deux situations écologiques par essence complexes.

Il paraît évident que les mécanismes de compensation d'unités de biodiversité s'inscrivent dans la continuité de l'imaginaire néolibéral. Confronté à la question écologique, le droit de l'environnement recourt au « logiciel » du droit de la propriété privée et institue de nouvelles maîtrises sur les choses afin de créer, de manière instrumentale, des incitants à la compensation. L'apparition de ces nouveaux marchés permet, sur fond de logique comptable, d'étendre le registre du calculable et de l'extrémisation à des domaines qui en étaient jusqu'ici préservés. On voit ainsi comment la création de titres portant sur des unités de biodiversité échangeables reconduit l'ontologie naturaliste, approfondit le projet de maîtrise et étend la logique de mise en concurrence caractéristique de l'imaginaire néolibéral à un nouveau domaine. On pourrait objecter que les conditions d'établissement et de fonctionnement du marché de compensation écologique s'opposent à la rationalité néolibérale en ce que celle-ci se trouve limitée par ces nouvelles exigences écologiques¹¹. L'intention derrière la création de ces marchés est certes louable, mais la méthode s'inscrit dans la pleine continuité de l'imaginaire qui est à l'origine du problème auquel il s'agit de trouver des solutions. Malgré ces débats, ils se développent à travers le monde sans que leur efficacité soit nécessairement constatée (Dupont 2019). S'il n'existe pas encore, en droit belge, de marchés de compensation écologique, leur développement reste théoriquement envisageable en ce que les droits de l'environnement régionaux sont perclus d'obligations de compensation pour les atteintes causées à l'environnement qui n'ont pas pu être évitées, ni atténuées¹² (Born, Dupont, Poncelet 2012). Soulignant

.....

11 La compensation écologique est encadrée par de nombreux principes tels que celui d'équivalence écologique ou celui d'additionnalité (voy. BBOP, 2009).

12 Par exemple, la Directive Habitats, transposée au sein des législations régionales relatives à la conservation de la nature, impose à tout plan ou projet qui affecte de manière significative l'intégrité d'un site Natura 2000 des mesures compensatoires nécessaires pour assurer la protection de la cohérence globale de Natura 2000 (art. 6 de la Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, « Directive Habitats »).

l'actualité du sujet, des travaux récents au niveau du droit européen ont étudié la possibilité de l'établissement de ces marchés de compensation, qui viendraient alors irriguer le droit de l'environnement belge (Dupont 2019).

CONCLUSION

L'examen des « marchés carbone » et des banques de compensation écologique illustre bien les ambiguïtés du droit de l'environnement européen et belge quant à la rationalité néolibérale. D'une part, ces deux mécanismes trouvent leur origine et leur raison d'être dans la volonté de mitiger les impacts écologiques de la dynamique d'extrémisation qui préside au projet néolibéral. D'autre part, ils reconduisent, à cette fin, les principes mêmes et l'ontologie de la rationalité néolibérale qu'ils avaient pour ambition de limiter. La raison principale de cette reconduction réside sans doute dans la domination du paradigme de la propriété. Or, répondre à un problème en créant des droits de propriété privée n'est pas une solution neutre. Cette solution charrie avec elle l'ensemble de l'ontologie naturaliste et du projet de maîtrise et ouvre la porte à la réitération de l'extrémisation en fournissant aux marchés de nouveaux objets susceptibles d'être identifiés, quantifiés et rationnellement maximisés. Certes, le droit de l'environnement belge ambitionne ainsi de réguler les marchés et de limiter les exactions de la concurrence débridée, mais ce faisant il s'inscrit dans la continuité ontologique de l'imaginaire qu'il entendait limiter. Notons que, dans ces deux cas d'étude, la dynamique d'établissement de ces marchés, et donc la prolongation de cet imaginaire, trouve son origine moins au niveau interne qu'aux niveaux européen et international. Il s'ensuit que le droit de l'environnement belge apparaît incapable d'opérer par lui-même une mue radicale. Pourtant, des discours alternatifs existent, mêmes s'ils restent encore peu audibles au sein de la littérature juridique. Le développement d'un droit écologique (*ecological law*) promouvant l'interdépendance des humains à leur milieu et visant à contraindre les activités économiques au sein de limites écologiques est ainsi soutenu par une doctrine juridique grandissante (Garver 2020).

En dernière analyse, la question est donc de savoir si le logiciel de pensée néolibéral, qui porte une responsabilité importante dans la production du problème écologique, peut également le résoudre. Rien n'est moins sûr, car les paramètres de ce logiciel semblent fondamentalement indifférents à la question environnementale. L'imaginaire néolibéral s'est développé comme une expression du projet de maîtrise sur fond d'ontologie naturaliste. Le problème est que l'ontologie naturaliste repose sur une conception de la nature qui n'intègre pas dans ses équations l'impact irréversible des activités productives sur l'environnement. L'idée que les activités productives mettent en péril les conditions mêmes de la subsistance humaine à long terme est étrangère à l'imaginaire qui a vu la naissance du projet de maîtrise et à l'ontologie naturaliste qui en constitue la toile de fond. Le néolibéralisme émerge plutôt d'un imaginaire qui postule que les ressources naturelles sont infinies, que les désirs humains (et la production nécessaire pour les satisfaire) sont finis, et qu'en conséquence les dommages environnementaux sont marginaux et peuvent être corrigés par leur intégration dans le marché qui constitue le mode d'allocation optimal des ressources. La matérialisation de la crise écologique et climatique montre cependant de manière chaque jour plus évidente les limites de cet imaginaire et du droit le prolongeant. C'est désormais la nature qui apparaît comme finie et les désirs humains comme infinis, ce qui ne peut que mener à une destruction des conditions écologiques qui sont ultimement la condition de la liberté humaine.

BIBLIOGRAPHIE

- Bakker K., « The limits of "neoliberal natures": Debating green neoliberalism », *Progress in Human Geography*, vol. 34, n° 6, 2010, pp. 715-735.
- Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP), *Biodiversity Offset Design Handbook*, Washington, 2009.
- Born C.-H., Dupont V., Poncelet C., « La compensation écologique des dommages causés à la biodiversité, un mal nécessaire ? », *Aménagement et environnement*, n° 3, 2012, pp. 12-40.
- Bouvy A.-S., Lievens F.-X., Malay O., Strale M., « Un demi-siècle de néolibéralisme dans le rail », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Büscher B., Sullivan S., Neves K., Igoe J., Brockington D., « Towards a synthesized critique of neoliberal biodiversity conservation », *Capitalism Nature Socialism*, vol. 23, n° 2, 2012, pp. 4-30.

- Camproux-Duffrène M.-P., « La création d'un marché d'unité de la biodiversité est-elle possible ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 1, 2009, pp. 69-79.
- Camproux-Duffrène M.-P., Sohnle J. (dir.), *Marché et environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- Castoriadis C., *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil, 1999 [1975].
- Castoriadis C., « L'époque du conformisme généralisé », in *Les carrefours du labyrinthe 3, Le monde morcelé*, Paris, Seuil, 2000 [1990], pp. 11-29.
- Castoriadis C., *Les carrefours du labyrinthe 4, La montée de l'insignifiance*, Paris, Seuil, 2007 [1996].
- Castoriadis C., « La rationalité du capitalisme », in *Les carrefours du labyrinthe 6, Figures du pensable*, Paris, Seuil, 2009 [1999], pp. 79-112.
- Castoriadis C. et Cohn-Bendit D., *De l'écologie à l'autonomie*, Lormont, Le Bord de l'Eau, 2014 [1981].
- Castree N., « Neoliberalising nature: Processes, effects, and evaluations », *Environment and Planning A*, vol. 40, n° 1, 2008, pp. 153-173.
- Caumières P., Tomes A., Cornélius Castoriadis – *Réinventer la politique après Marx*, Paris, PUF, 2011.
- Chenevière C., *Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre*, Bruxelles, Bruylant, 2018.
- Coase, R. H., « The Problem of Social Cost », *The Journal of Law & Economics*, vol. 3, 1960, pp. 1-44.
- Cole, D.H., *Pollution and Property – Comparing Ownership Institutions for Environmental Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Commission européenne, *Communication sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix »*, COM (2001), 31 final.
- Dardot P., Laval C., *La nouvelle raison du monde*, Paris, La Découverte, 2010.
- Deffairi M., *La patrimonialisation en droit de l'environnement*, Paris, Éditions de l'Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne, 2015.
- Descola P., *Par-delà nature et culture*, Paris, Gallimard, 2005.
- Dupont V., *Habitat banking in the quest for effective biodiversity offsets: comparative legal analysis of the schemes in place in the United States and Australia in view of their potential establishment in the European Union*, thèse de doctorat en Sciences juridiques, Université catholique de Louvain, 2019.
- Dutermie T., « "Il faut sauver la Bourse belge !" : le cabinet Maystadt à la barre de la libéralisation financière (1988-1991) », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

- Faure M. G., Partain R. A., *Environmental Law and Economics – Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- Garver G., *Ecological Law and the Planetary Crisis. A Legal Guide for Harmony on Earth*, London, Routledge, 2020.
- Gemander A., « La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Gilbertson T., Reyes O., « Carbon Trading – How it Works and Why It Fails », *Critical Currents*, vol. 7, 2009, pp. 1-102.
- Gustin A., « Le fédéralisme comme vecteur de contestation du néolibéralisme ? Le cas de l'opposition wallonne à l'Accord économique et commercial global (CETA) », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Hardin G., « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, n° 3859, 1968, pp. 1243-1248.
- Krämer L., « Rights of Nature and their Implementation », *Journal of Environmental Law*, vol. 17, 2020, pp. 47-75.
- Lohmann L., « Neoliberalism, law and nature », in Cullet P., Koonan, S. (eds), *Research Handbook on Law, Environment and the Global South*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, pp. 32-63.
- Metzger J., « The city is not a Menschenpark: conceptualizing the urban commons across the human/non-human divide », in Borch C., Kornberger M. (eds), *Urban commons: rethinking the city*, London, Routledge, 2015, pp. 22-46.
- Naim-Gesbert E., *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant/VUB Press, 1999.
- Piron D., « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Piron D., Evrard Z., « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.
- Robertson M., « The neoliberalization of ecosystem services: wetland mitigation banking and problems in environmental governance », *Geoforum*, vol. 35, n° 3, 2004, pp. 361-373.
- Trébulle F.-G., « Les titres environnementaux », *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 36, n° 2, 2011, pp. 203-226.

UN COMMUN POUR RÉSISTER À LA RATIONALISATION DU SYSTÈME DE SANTÉ ? LE CAS DE LA COOPÉRATIVE MEDISPRING

Jean-Baptiste **Fanouillère**

(Université de Liège)

INTRODUCTION

Dans le cadre de la mise en place de politiques d'informatisation du secteur de la santé en Belgique (BEHEALTH, EHEALTH, plans e-santé 2013-2018 et 2019-2021), les prestataires de soins¹ ont obtenu, après une importante opposition contre le Gouvernement fédéral, que le développement des logiciels de gestion des données de santé soit confié au secteur privé, de peur que l'État ne contrôle l'activité des médecins *via* ces nouveaux outils informatiques. Aujourd'hui, de nombreux professionnels de santé disent regretter ce choix et redoutent plutôt le monopole de quelques acteurs privés qui ont imposé leurs conditions aux prestataires de soins². Ce chapitre retrace le processus de création d'un marché des logiciels de gestion des données médicales en Belgique en plein contexte de néolibéralisation du système de santé. Il revient ensuite sur une tentative de résistance au quasi-monopole qui a résulté de cette situation : la coopérative de médecins wallons MEDISPRING, qui s'est lancée dans la conception d'un logiciel innovant de gestion des données médicales. En mettant en avant un développement majoritairement *open source*, axé sur la transparence du code et la coopération entre médecins, les acteurs de cette coopérative, plutôt que de se

1 Il s'agit surtout ici des médecins généralistes wallons.

2 Entretien n° 1, Représentant de l'ABSYM, 12 février 2021.

contenter de dénoncer la marchandisation des données de santé, essaient de se saisir du dispositif, de développer une prise sur celui-ci pour mieux le contourner. Ils contribuent ainsi à créer une forme de communs des données de santé (Purcell 2016).

La contribution se divise en deux parties. La première retrace la généalogie du processus d'informatisation du système de soins de santé en Belgique, qui a notamment mené à la création d'un marché des logiciels de gestion des données médicales sous la supervision de l'État. Ce contexte propice à la marchandisation des données permet à un acteur privé, Corilus, de constituer un quasi-monopole sur ces logiciels. La seconde partie reconstruit le mouvement d'opposition d'un groupe de médecins généralistes face à ces tendances, qui mènent à la création de la coopérative MEDISPRING. Nous proposons enfin d'analyser les spécificités de la coopérative et de l'architecture informatique propre à ce nouveau logiciel. Notre analyse se fonde ainsi sur une approche foucauldienne, qui conçoit le néolibéralisme comme une rationalité globale (Dardot, Laval 2010).

Méthodologiquement, notre recherche se fonde sur une combinaison de plusieurs sources : une revue de la littérature scientifique sur l'e-santé en Belgique et l'examen de la législation. Ces recherches documentaires, réalisées entre décembre 2019 et avril 2021, ont été complétées par vingt-deux entretiens semi-directifs avec des représentants des principales institutions impliquées dans la gestion de l'e-santé en Belgique : le Réseau Santé Wallon (RSW), l'Autorité de protection des données (APD), les mutualités, l'Institut National d'Assurance Maladie Invalidité (INAMI), l'Association Belge des Syndicats Médicaux (ABSYM), la plateforme EHEALTH, Corilus, et enfin, une dizaine de membres de la coopérative MEDISPRING. Des séances d'observation ont également été menées auprès de MEDISPRING, dans des *user groups* et lors de formations sur le logiciel³.

.....

3 Une première session de formation a été organisée en novembre 2020 et une seconde en mars 2021.

1. L'INFORMATIQUE COMME INSTRUMENT DE RATIONALISATION DU SYSTÈME DE SANTÉ

1.1. *Généalogie du processus d'informatisation du système de santé*

Dans le courant des années 1990, d'importants processus de « rationalisation »⁴ du système de santé se déroulent dans plusieurs pays d'Europe et notamment en Belgique. Les autorités publiques encouragent alors la création de réseaux de soins propres à des pathologies, à des territoires et à des populations spécifiques (Dumont 2011), dans lesquels sont intégrés les différents acteurs de la santé. L'objectif est d'évaluer les pratiques des professionnels afin d'accroître l'efficacité médicale, économique et technique du système de santé. Un instrument important de cette standardisation des procédures est l'informatique, qui permet la production, la circulation et le traitement des données. Carré et Lacroix (2001) évoquent ainsi une « greffe informatique », qui redéfinit la santé en termes de coûts-bénéfices, de productivité et d'excellence des soins, dans le contexte plus global d'un « virage ambulatoire informatisé » censé réduire drastiquement les dépenses liées aux hospitalisations⁵. Cette « industrialisation » des soins de santé (Nicolas 2012) met ainsi en avant l'évaluation continue de la qualité des soins, le suivi des patients, et l'optimisation de la durée des séjours, grâce au lancement par l'État fédéral de différents projets encourageant l'utilisation de nouveaux outils informatiques.

Concrètement, cette injonction à l'informatisation en Belgique débouche tout d'abord, dans les années 1990, sur la mise en place de projets d'e-santé financés par l'administration fédérale (Service public fédéral [SPF] Santé publique), qui visent

4 Dans le cadre de ce chapitre, nous entendons par « rationalisation », notamment dans le domaine de la santé publique, le processus qui vise à instaurer « une pluralité d'usages normatifs en matière de régulation hospitalière, de normalisation des pratiques, de mise en transparence et de contrôle des établissements et des activités professionnelles » (Bertillot 2018 : 38).

5 Voir dans cet ouvrage la contribution d'Antoine Printz, « L'enrôlement des familles dans les systèmes de santé mentale. Un "tournant néolibéral" des prises en soin ? » (chapitre 7).

à améliorer la transmission des données médicales entre cabinets de médecins et hôpitaux, en les dotant tous les deux d'une infrastructure informatique. Le lancement de ces projets s'accompagne de la création d'associations de « télémédecine »⁶, qui regroupent des hôpitaux, des associations de médecins généralistes ou des spécialistes sur une base volontaire afin de participer à leur mise en place. Ces initiatives, qui vont peser durablement sur les choix opérés quelques années plus tard en matière de gestion des données, trouvent leur origine dans un questionnement éthique propre à la profession médicale, consciente des enjeux liés au contrôle des données de santé.

Assez rapidement émerge le double enjeu de savoir qui, de l'État ou des prestataires de soins, contrôlera les données, et dans quel type d'architecture informatique, centralisée ou décentralisée. Concrètement, le premier enjeu renvoie à l'identité des acteurs qui auront la responsabilité de la gestion des données médicales. Par « gestion », il faut entendre ici principalement 1) la conservation des données collectées et donc « produites » par le médecin lors d'une consultation, 2) la possibilité de les consulter, et donc 3) la possibilité d'y donner accès (que ce soit pour d'autres praticiens, pour l'administration, la recherche ou le secteur privé). Le second enjeu renvoie quant à lui à la concentration ou non de ces données médicales dans une seule et même base de données. Cette concentration présente des avantages en termes de gain de temps et d'efficacité, mais aussi des désavantages en termes de risque de recoupement et de piratage, par exemple.

La création, dès 1990, de la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS), organisme public qui permet d'assurer l'échange des données sociales entre administrations, marque, selon certains des acteurs interviewés⁷, le début d'un projet de centralisation des données orchestrée par l'autorité fédérale. Dès le début des années 2000, se succèdent ainsi plusieurs projets de centralisation des données médicales (dossier médical centralisé et partagé, BEHEALTH), dans le cadre d'une initiative plus globale

.....

6 Terme renvoyant aux outils informatiques facilitant la communication (de données médicales, par exemple).

7 Entretien n° 2, Haut responsable de la Mutualité SOLIDARIS, 20 février 2021.

d'*e-Gouvernement* et de simplification administrative : le projet S3, initié par le SPF Santé (voir Dumont 2011).

Ces projets se heurtent toutefois à l'opposition de l'Ordre des médecins et des syndicats médicaux. Ces derniers refusent « l'informatisation forcée » de la profession médicale et pointent les dangers du projet : possibilité de piratage et de croisement des données et cadre réglementaire inadapté à leurs yeux, notamment (Ordre des Médecins 2005a). L'ordre évoque ainsi l'enjeu du contrôle des données médicales entre les professionnels de la santé et l'autorité fédérale (Ordre des Médecins 2005b). En parallèle, les initiatives se multiplient au sein même de la profession pour la mise en place d'un système inédit en Europe de gestion des données de santé, où les associations de médecins prennent en charge la collecte et la conservation des données au sein de « coffres-forts » régionaux, cette fois selon une architecture « décentralisée »⁸. L'ensemble est coordonné, au niveau wallon⁹, par le Réseau Santé Wallon, une association principalement constituée de professionnels de la santé.

En 2008, la plateforme fédérale EHEALTH voit finalement le jour. Moins ambitieuse que les précédents projets fédéraux, elle acte la « victoire » des associations de médecins qui conservent le contrôle des données médicales, dont la plateforme fédérale vise à assurer une circulation sécurisée.

La naissance des « coffres-forts » régionaux marque un tournant majeur dans la stratégie de rationalisation du système de santé par les autorités. L'État fédéral va en effet poursuivre le processus de rationalisation, mais cette fois-ci en promouvant plutôt l'utilisation de logiciels qui permettent de numériser, de conserver et d'échanger les données médicales générées par les médecins lors de consultations. À l'époque, il est encore courant que les médecins conservent les données médicales dans des fichiers Excel, voire sur papier¹⁰. Il y a donc un changement d'échelle : la tentative de contrôle ne porte plus sur un outil de

.....
8 Voir le règlement du rsw : www.reseausantewallon.be/SiteCollectionDocuments/Documents-officiels-FR/RVP-FR.pdf.

9 En Région bruxelloise, le coffre-fort est géré par Abrumet et en Flandre par Vitalink.

10 Entretien n° 3, Infirmière engagée dans le projet rsw, 8 avril 2021.

centralisation mais se déroule par l'intermédiaire d'un outil très de gestion des données médicales au sein du cabinet.

Plusieurs lois et arrêtés organisent progressivement la suppression des ordonnances sur papier (officiellement interdites depuis janvier 2020), la numérisation des fiches patients ou encore le transfert automatique de certaines données à l'assurance maladie (en cas d'accident du travail, par exemple). En parallèle, l'État met en place une série d'incitants financiers, qui récompensent l'utilisation d'outils informatiques par les médecins et l'obtention de quotas spécifiques d'encodage, de numérisation et de transfert de données médicales. L'un de ces incitants est la « prime de pratique intégrée », octroyée en fonction de critères quantitatifs et dont le montant varie de 1500 euros à 6000 euros. Parmi ces critères figure par exemple le nombre de résumés reprenant les informations essentielles du dossier patient. Lors d'une consultation, l'existence d'un tel dossier permet au praticien de ne pas avoir à lire l'ensemble du dossier médical. Mais cette obligation est aussi une façon de contraindre les médecins à faire circuler une version électronique du dossier du patient, en même temps qu'elle participe à une politique de quantification de la profession médicale.

Ces incitations ont un effet double. D'une part, elles rationalisent les pratiques médicales en les structurant et en les quantifiant, ce qui permet une centralisation des données, dont la comparabilité est assurée, et une évaluation de l'efficacité des praticiens ou une comparaison au niveau national, ce qui aboutit à une politique du chiffre. D'autre part, ces indicateurs encouragent indirectement l'usage de services hébergés sur les plateformes fédérales (comme EHEALTH), qui gagnent en importance et en nombre d'utilisateurs au fur et à mesure que de nouvelles lois poussent les professionnels de santé à s'équiper en matériel informatique. L'acquisition d'équipement informatique peut s'avérer financièrement compliquée sans prime de pratique intégrée¹¹, ce qui pousse en retour les médecins à respecter les quotas. Par ailleurs, il n'est pas question pour les prestataires de soins de santé que les logiciels de gestion de données médicales soient conçus ou gérés par l'administration fédérale, étant donné l'opposition contre les projets (finalement avortés) de centralisation des données. Les autorités décident donc de ne pas proposer

.....
11 Entretien n° 4, Médecin généraliste, 15 décembre 2019.

d'outil, mais prescrivent, dans le courant des années 2005-2010, une série de critères que tout logiciel doit respecter afin de pouvoir être accrédité par l'INAMI.

1.2. *La création d'un marché des logiciels de gestion des données*

L'ensemble de ces décisions aboutit à la création d'un marché des logiciels de gestion des données médicales en Belgique, progressivement dominé par un seul acteur, l'entreprise Corilus. L'État fédéral, qui abandonne ses projets de centralisation, reste néanmoins actif, en se faisant régulateur de ce nouveau marché. L'informatisation du système de santé, dans le cadre de la promotion des logiciels de gestion de données médicales, ne représente donc pas une disparition de l'État, mais bien « plus d'État », sous une autre forme toutefois (Pierru 2008). Alors que les représentants des prestataires de soins avaient obtenu, après plusieurs années de lutte, que l'autorité fédérale se retire des projets liés à la gestion des données médicales pour laisser la place aux associations de télématiques, les obligations progressives d'informatisation et les prescriptions de l'INAMI sur les logiciels de gestion des données de santé vont permettre aux autorités publiques de garder un certain contrôle, grâce auquel elles vont continuer à structurer et à organiser l'action des gouvernés.

Cette évolution de l'action gouvernementale est doublement en phase avec la doctrine néolibérale. D'abord parce qu'elle exacerbe les impératifs d'optimisation par les chiffres, de simplification administrative et de rationalisation du système de santé au nom de la réduction des dépenses publiques¹², ce qui constitue une première illustration de l'application d'une « rationalité néolibérale », entendue comme un ensemble de pratiques et de dispositifs visant à instaurer de nouvelles conditions politiques [...] de manière à imposer [...] l'objectif de la concurrence généralisée entre entreprises, économies et États » (Dardot, Laval 2010 : 275). Ensuite parce que cette évolution inaugure une interpénétration inédite des secteurs publics et privés, l'un favorisant par la « régulation » l'essor de l'autre, dans un contexte accru de concurrence

.....

12 Voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron, « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées » (chapitre 3).

entre logiciels. Cette percée des entreprises privées dans le domaine des données médicales va ainsi progressivement permettre la marchandisation de ces dernières¹³.

La production et la valorisation de ces données, parfois directement revendues à l'industrie, transforment alors les institutions de soin en véritables entreprises commerciales (Juven 2016), démontrant par-là comment les normes du marché s'imposent au-delà de la sphère marchande (Dardot, Laval 2010). Tel est par exemple le cas des hôpitaux belges qui confient leurs données très sensibles à des entreprises de *benchmarking*, afin d'optimiser leur fonctionnement interne (Closos 2021) ou encore de ces autres hôpitaux qui revendent à l'industrie pharmaceutique les données des patients, sans le consentement de ces derniers¹⁴. L'État assume alors une position typiquement néolibérale, en régulant (et en encourageant) la production des données *via* des logiciels dont il définit les contours, facilitant ainsi la valorisation de ces données par les entreprises qui profitent du besoin des hôpitaux de se financer en période d'austérité budgétaire¹⁵.

Ce contexte de valorisation à tout prix des données médicales crée également des logiques perverses chez les médecins généralistes, notamment en promouvant une politique du chiffre qui pousse certains professionnels de santé à compléter erronément des résumés de dossiers de patients afin d'atteindre leur quota¹⁶.

Enfin, dernière illustration, de récents scandales ont contribué à remettre en question le bien-fondé des objectifs déclarés de certaines infrastructures informatiques. Par exemple, Frank Robben, l'architecte de la BCSS, qui est également administrateur général de la plateforme EHEALTH, administrateur de la Société de Mécanographie pour l'Application des Lois Sociales (SMALS) et anciennement membre du centre de connaissances de

.....
13 Voir dans cet ouvrage la contribution de Damien Piron et Zoé Evrard, « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse » (introduction).

14 Entretien n° 5, Haut responsable de la Mutualité chrétienne, 20 février 2021.

15 Pour une analyse des effets du sous-financement des soins de santé sur les besoins des patients, voir dans cet ouvrage la contribution d'Antoine Printz, *op. cit.*

16 Entretien n° 6, Médecin généraliste, 6 novembre 2019.

l'Autorité de Protection des Données¹⁷, a été mis en cause pour avoir initié, de sa propre initiative et sans aucune supervision ministérielle, un projet de croisement de toutes les bases de données existantes en Belgique – appelé *Putting Data at the Center* (PDC). Il aurait ainsi été possible de rassembler en un seul lieu des données médicales, sociales, fiscales et judiciaires sur une personne identifiée, ce que ne manquèrent pas de dénoncer des médias et des parlementaires au nom du respect de la vie privée et des risques de discrimination (Laloux 2021). Et c'est bien l'infrastructure informatique mise en place depuis les années 1990 au nom de la simplification administrative qui permet l'émergence de ce type de projet.

Dans le cadre de la mise en place du marché des logiciels de gestion des données médicales, cette politique conduit un acteur en particulier, Corilus, à s'imposer en rachetant progressivement presque tous ses concurrents. Partenaire privilégié de l'État, qui fait directement appel à lui pour fournir à l'administration des solutions informatiques¹⁸, Corilus finit par incarner la menace que certains représentants des prestataires pressentaient surtout dans les projets de centralisation de l'autorité publique quelques années plus tôt.

Corilus, d'abord connue sous le nom d'OmegaSoft, est fondée en 1998 par Marc Coucke, qui rachète et rassemble ainsi sous un même nom neuf logiciels de gestion de données médicales différents, pour les incorporer au sein de son entreprise Omega Pharma. Cette société procède à une importante série de rachats et de fusions, dont celui de la société néerlandaise Fagron, ce qui lui permet de croître au-delà des frontières belges, en France et aux Pays-Bas, notamment. En 2006, la division « santé professionnelle » d'Omega Pharma – qui comprend OmegaSoft – est renommée Arseus. Elle rassemble alors déjà 35 entreprises différentes, ce qui témoigne de la longue tradition de politique de rachats « agressifs »¹⁹ du groupe. En 2007, Arseus fait son entrée en bourse, et OmegaSoft devient alors Corilus. En 2013,

.....

17 Cette multiplication des rôles, qui crée de nombreux conflits d'intérêts et transforme Frank Robben en juge et partie, a été dénoncée maintes fois, tant par l'APD elle-même que par la Commission européenne. Cela ne l'a pas empêché d'être reconduit à son poste en août 2021.

18 *Via* la filiale de Corilus, ICT Healthconnect (Le Soir 2021).

19 Entretien n° 7, Responsable de Corilus, 4 mars 2021.

poursuivant les rachats d'autres logiciels de gestion des données médicales, Corilus, toujours sous l'égide de la société Arseus, rachète HealthConnect, qui est alors le leader des logiciels informatiques médicaux en Belgique. Corilus devient ainsi *de facto* l'un des acteurs les plus importants du marché.

En 2015, Arseus vend Corilus à la société d'investissement hollandaise AAC Capital, qui continue progressivement le rachat d'autres logiciels, jusqu'à celui de MedicalSoft, ce qui la met en position de domination, le logiciel de la société étant utilisé par 1500 des 5000 médecins généralistes wallons. En additionnant ce chiffre et celui des médecins utilisant d'autres logiciels déjà détenus par Corilus, on arrive à plus de 50 % des médecins de la Fédération Wallonie-Bruxelles (SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement 2018). Mais ce n'est pas tout, car il faut aussi compter sur les logiciels de messageries et les interfaces qui permettent d'avoir accès aux services de la plateforme EHEALTH, ainsi que sur les logiciels qu'utilisent les postes médicaux de garde. Corilus équipe ainsi bien plus que 50 % des médecins généralistes francophones. Cette situation permet à Corilus, dès 2017, d'augmenter ses prix de 20 %, tout en imposant une licence (entre 200 et 300 euros par an) sans laquelle il est impossible pour les médecins généralistes de recevoir des messages d'autres plateformes médicales (EHEALTH, RSW). Les médecins qui utilisaient les logiciels alors rachetés se sentent « piégés », et craignent de « perdre le contrôle des données médicales et de leur outil de travail »²⁰.

L'État a ainsi favorisé la situation de quasi-monopole de Corilus, tant indirectement que directement. En effet, indirectement, la politique d'informatisation du système de santé belge et les critères des logiciels déjà mentionnés ont obligé les fabricants à développer toujours plus de fonctionnalités, ce qui a conduit à des difficultés pour les acteurs plus modestes, souvent rachetés ensuite. Mais surtout, l'État, tout en gardant le silence sur la position dominante de Corilus, a collaboré à de nombreuses reprises avec l'entreprise, faisant directement appel à elle pour se fournir en logiciels informatiques. Plusieurs médecins, sous couvert d'anonymat, évoquent également les liens entre Frank Robben et Jos Vranken, patron de Corilus, affirmant que c'est parfois l'entreprise qui propose de sa propre initiative des solutions

20 Entretien n° 6, Médecin généraliste, 15 décembre 2019.

informatiques au patron d'EHEALTH et de la SMALS. Frank Robben se charge ensuite de convaincre les organes de décision, court-circuitant ainsi la concurrence, ce que confirme une enquête du journal *Le Soir* (2021).

Cette situation, et notamment les problèmes liés aux logiciels de gestion des données de santé, ont provoqué beaucoup d'indignation, y compris chez les prestataires de soins eux-mêmes. Précisons cependant, avant de poursuivre, que la profession médicale n'est pas homogène, et que certains des médecins interrogés ont décidé de continuer à utiliser le logiciel de Corilus. Pour beaucoup, l'État reste malgré tout le principal danger, comme semblent le démontrer les tentatives réitérées de centraliser ou de croiser les données. Un médecin²¹ confie ainsi que là où les entreprises sont liées par un contrat et qu'elles devront payer en cas de manquement, l'État lui, n'est pas tenu de respecter ses engagements, d'autant plus qu'à chaque changement de gouvernement, tout peut changer drastiquement.

La partie suivante expose l'initiative de médecins qui s'opposent à la domination de Corilus. Ces démarches pourraient, selon nous, constituer une alternative à certaines des pratiques néolibérales évoquées jusqu'ici (logique de quantification des actes médicaux, *benchmarking*, organisation d'une concurrence entre les hôpitaux et entre les médecins généralistes). Pour ce faire, nous illustrerons les dynamiques de résistance des acteurs de la santé et les innovations liées à la gestion des données qu'ils proposent dans le but de sensibiliser collègues et patients aux enjeux liés à l'utilisation de l'informatique dans le domaine de la santé.

2. LA RÉVOLTE INFORMATIQUE DES MÉDECINS

2.1. *La coopérative comme forme de résistance*

En 2016, la Belgique comptait une vingtaine de logiciels de gestion de données médicales, principalement des logiciels pour les médecins généralistes et pour les hôpitaux. En 2017,

.....
21 Entretien n° 6, Médecin généraliste, 15 décembre 2019.

l'entreprise belgo-néerlandaise de logiciels médicaux Corilus, alors contrôlée par la société d'investissement hollandaise AAC Capital²², rachète progressivement ses concurrents, pour n'en laisser plus que quatre : Cegedim (Health Data Managment Partners), CompuGroup Medical (Daktari et Windoc), Xperthis (Omnipro) et MedicalSoft (Epicure). Elle crée ainsi une domination en canalisant *a minima* 50 % des médecins généralistes francophones²³. Le groupe a également développé, à la demande de l'État, les logiciels de messagerie et de connexion indispensables pour accéder à l'interface de la plateforme fédérale EHEALTH, et dispose donc d'un monopole dans ce secteur.

Cette situation atteint son paroxysme lorsque Corilus rachète MedicalSoft, propriétaire du logiciel DMI Epicure. L'ABSYM dénonce alors un abus lié à un monopole, et demande à l'État d'intervenir pour réguler le secteur²⁴. La ministre fédérale des Affaires sociales et de la Santé de l'époque, la libérale flamande Maggie De Block, refuse toutefois de s'exprimer sur le sujet (Moens 2018). Certains médecins dénoncent cette situation qui pourrait nuire *in fine* à leurs patients et à leurs propres activités professionnelles. Comme l'indique l'un d'entre eux :

Il est normal que les entreprises cherchent à s'emparer de la manne financière que constituent les données médicales. Mais en tant que médecins, notre première préoccupation devrait être le bien-être des patients. Or, sans maîtrise de notre outil de travail, nous laissons d'une certaine façon le secteur privé être le garant de l'efficacité des soins de santé²⁵.

Les médecins interrogés reconnaissent en même temps que l'informatisation de la santé peut aussi bénéficier aux patients en assurant une meilleure transmission des données entre prestataires. Il incombe, selon eux, de reprendre le contrôle de cette transmission²⁶. Au printemps 2018, Frédéric Dujardin, un médecin très actif dans les développements d'applications de télémédecine propose de concevoir un nouveau logiciel propre – le futur

.....
22 Le 5 novembre 2020, Corilus est rachetée par la société d'investissement hollandaise Gilde Buy Out Partners.

23 Entretien n° 8, Médecin informaticien, 12 janvier 2021.

24 Voir l'avis de l'ABSYM notamment : www.le-gbo.be/non-au-monopole-rampant/.

25 Entretien n° 10, Médecin informaticien, 15 février 2021.

26 Entretien n° 11, Haut responsable de MEDISPRING, 10 avril 2021.

MEDISPRING – dans le cadre d’une structure coopérative qui serait détenue à parts égales par les usagers du futur logiciel de gestion de données médicales. En outre, le logiciel doit pouvoir intégrer les remarques des usagers, qui sont les mieux placés pour recommander les nouvelles fonctionnalités nécessaires dans le cadre de leur travail quotidien. Ce modèle est ainsi présenté comme étant l’exact opposé de celui de Corilus²⁷.

Plusieurs médecins rencontrés témoignent du fait qu’ils se sentaient progressivement dépossédés d’une partie de leurs prérogatives au profit d’entités privées qui profitent des politiques publiques impulsées par un État plus guidé, selon eux, par le désir de contrôler les dépenses que celui d’améliorer le système des soins de santé au profit des patients²⁸. Dans cette perspective, le sursaut des médecins de la coopérative en formation au nom de leur souveraineté numérique apparaît comme une réaction à un contexte plus global de transformation de leur métier. Les fondateurs de la coopérative MEDISPRING dénoncent, en d’autres termes, l’architecture du logiciel en situation de monopole : une architecture élaborée comme une boîte noire, dans laquelle les données médicales entrent, sont triées, analysées, puis transférées vers les autorités (services fédéraux et mutuelles), mais au sein d’un écosystème informatique conçu de bout en bout par la même entreprise.

Un noyau dur d’une cinquantaine de médecin décide alors de fonder une coopérative pour concevoir un nouveau logiciel, les « codes de migration » indispensables au transfert des données médicales d’un logiciel à un autre et, enfin, obtenir l’accréditation de l’INAMI, qui permet au logiciel d’être reconnu officiellement par l’État – et donc à ses utilisateurs de bénéficier de la prime de pratique intégrée. L’équipe de MEDISPRING fait cependant rapidement face à des difficultés, lorsque d’une part chacun réalise qu’il sera impossible d’obtenir l’accréditation à ce rythme avant au moins trois ans, et que d’autre part les bugs se multiplient lors des tentatives de migration, effrayant suffisamment certains coopérateurs pour qu’ils décident de quitter le navire au profit de la stabilité proposée par le logiciel de Corilus.

.....
 27 Entretien n° 12, Haut responsable de MEDISPRING, 10 MARS 2021.

28 *Ibid.*

En réaction à ces difficultés, les responsables de la coopérative font appel à un gestionnaire de crise, un entrepreneur considéré comme un expert en gestion d'entreprises opérant dans le domaine de la haute technologie. Celui-ci accepte le projet, réorganise la coopérative, tout en proposant des solutions aux problèmes techniques rencontrés et en recherchant des investisseurs. Ce faisant, le gestionnaire de crise impose au sein de la coopérative de nouveaux modes de gestion, ainsi qu'une hiérarchie plus verticale : si les objectifs sont atteints, ces nouveaux modes de gestion orientés vers la rentabilité plutôt que vers les finalités de la coopérative créent des frictions entre les acteurs et poussent de nombreux médecins à demander son départ, qui est acté fin 2020. La coopérative en revient alors à son mode de gestion initial.

Avec la création de MEDISPRING, on assiste à une tentative de résistance d'un ensemble d'acteurs professionnels conscients de la mainmise grandissante d'un acteur privé sur les données médicales. Ces médecins s'opposent ainsi à l'extension de la logique de marché au sein du système de santé, en dénonçant une « libéralisation » de la gestion des données et une « marchandisation » de celles-ci qui intéressent les entreprises du secteur médical et pharmaceutique plus encore que l'État. Ils dénoncent²⁹ également un processus de dépossession (du patient et du médecin) qui s'inscrit lui-même dans une logique d'accumulation du capital. À travers ses projets, la coopérative poursuit ainsi le travail entamé par les associations de télématique et le Réseau Santé Wallon notamment, qui contre l'État et le marché, ont élaboré de concert avec tous les acteurs concernés, de nouvelles modalités de gestion des données médicales, donnant ainsi naissance à une forme de « commun des données » (Gutwirth, Stengers 2016). Ces groupements d'acteurs définissent en effet des règles et des responsabilités, *via* des procédures participatives incluant l'ensemble des usagers (les assemblées générales de coopérateurs), avec des mécanismes de contrôle et de résolution de conflits. Ces organisations professionnelles ont ensuite cherché à bénéficier d'un soutien public pour leurs formes d'auto-organisations (Ostrom 2010). MEDISPRING constitue ainsi une tentative de contournement du dispositif de gestion des données médicales, et donc un dépassement du modèle oligopolistique qui vise à l'accumulation de ces données par un seul acteur (Purcell 2016).

.....
29 Entretien n° 6, Médecin généraliste, 15 décembre 2019.

Cette tentative est mise à mal lorsque les médecins de la coopérative sont confrontés, lors du processus de reconnaissance par l'État, à ses exigences financières et techniques (critères de l'INAMI et de l'Autorité des services et marchés financiers). Lorsque MEDISPRING fait appel à un gestionnaire de crise, celui-ci s'oppose aux règles définies en commun par les coopérateurs, allant même jusqu'à remettre en cause le statut de coopérative au nom de la rentabilité de l'organisation. Il met en avant un modèle hiérarchique vertical, déséquilibrant la répartition des responsabilités préalablement établie en commun par les acteurs, et lance également des campagnes de publicité susceptibles d'attirer des investisseurs. Ce faisant, il fait adopter à la coopérative les pratiques et usages du marché. Cette entorse est – temporairement – tolérée car la survie de la coopérative est en jeu, et qu'elle a malgré tout pour objectif de s'implanter durablement sur le marché des logiciels.

Toute la difficulté du projet de contournement du dispositif en place réside alors dans la possibilité de le transformer de l'intérieur, et dans la faculté de MEDISPRING d'y faire transpirer ses propres pratiques « de résistance » en matière de gestion des données (Purcell 2016). La capacité de MEDISPRING à rester sur le marché avec son mode d'organisation propre permet d'envisager d'autres modes de gestion des données médicales et la création d'autres communs informatiques.

2.2. *Innovations organisationnelles et techniques*

Nous souhaitons désormais analyser brièvement les innovations apportées par la coopérative tant au niveau de son logiciel de gestion des données médicales qu'au niveau de son organisation, afin de démontrer en quoi elles permettent d'envisager des pratiques de gestion des données alternatives au modèle néolibéral esquissé ci-dessus. La coopérative cherche à rompre avec la relation traditionnelle qu'entretiennent les médecins avec un éditeur de logiciels dont ils sont des clients captifs, tant d'un point de vue économique qu'informatique. Au niveau économique, la situation du marché du logiciel en Belgique les contraint à accepter les conditions imposées par l'éditeur (prix et connecteurs) ; au niveau informatique, ils doivent faire confiance à un outil qu'ils ne maîtrisent pas – les médecins étant rarement

formés à l'informatique et le code étant propriétaire (seule l'organisation qui a conçu le code peut y avoir accès).

En prenant appui sur son statut de coopérative, MEDISPRING a bénéficié de la contribution de *user groups* : il s'agit de groupes d'utilisateurs locaux qui se rassemblent périodiquement afin d'apprendre à utiliser une technologie, puis qui relaient les éventuels commentaires au concepteur. Son logiciel s'est ainsi progressivement diversifié afin de proposer des fonctionnalités et des interfaces plus adaptées aux postes de garde médicaux, ainsi qu'aux réseaux locaux multidisciplinaires. Récemment, des fonctionnalités dédiées aux dermatologues, aux oto-rhino-laryngologistes (ORL), aux cardiologues et aux gastro-entérologues ont également été ajoutées. Cette pratique déroge à la pratique qui veut que chaque spécialiste ait un logiciel différent. La volonté de MEDISPRING est en effet d'inclure toutes les fonctionnalités dans un seul et même outil, partant de l'hypothèse que la fragmentation du secteur de la santé en matière d'échange de données sert les intérêts financiers des entreprises de logiciels en multipliant le nombre de licences – éventuellement au détriment du patient car la transmission des données entre prestataires est rendue plus compliquée³⁰. Le type d'organisation proposée par MEDISPRING permet donc non seulement d'instaurer un dialogue entre concepteur et utilisateur, et donc d'implémenter des fonctionnalités qui répondent au besoin des médecins, mais aussi de former progressivement les utilisateurs à l'informatique, les rendant ainsi moins dépendants du concepteur du logiciel. Ce modèle devient toutefois de moins en moins tenable financièrement au fur et à mesure que la coopérative grandit et que son organisation se complexifie.

Au niveau technique, outre sa compatibilité avec d'autres outils, le logiciel de MEDISPRING est en grande partie *open source* et tend à le devenir complètement³¹. Dans un environnement aussi concurrentiel que celui des logiciels DMI, la programmation en *open source* contraste avec le modèle concurrentiel néolibéral, fondé sur la propriété intellectuelle et le secret des brevets. L'accessibilité du code permet en effet en théorie sinon sa reproduction par d'autres, du moins de s'en inspirer pour concevoir

.....

30 Entretien n° 13, Haut responsable de MEDISPRING, 10 MARS 2021.

31 Entretien n° 14, Médecin informaticien, 5 avril 2021.

gratuitement d'autres logiciels. Elle permet également à tous les acteurs concernés (patients, médecins, informaticiens, citoyens intéressés, etc.) de s'assurer du fonctionnement du logiciel, d'en vérifier l'intégrité, ou de proposer des modifications. La transparence du code permet ainsi, toujours en théorie, l'implication et la participation de toutes et tous, la mise en débat et donc potentiellement la création d'un commun autour d'une ressource dont la gestion devient collective. C'est ainsi que chaque coopérateur de MEDISPRING peut faire des suggestions sur la sécurité du logiciel ou proposer des fonctionnalités innovantes. D'autres concepteurs peuvent également poursuivre le travail de MEDISPRING pour créer leur propre logiciel et ainsi étendre un modèle et sa philosophie. Enfin, la transparence du code permet de mettre un terme aux pratiques qui consistent, nous l'avons vu, à démultiplier les logiciels nécessaires pour se connecter à différentes plateformes ; le code étant accessible, il est beaucoup plus simple de penser en amont à la compatibilité. Notons toutefois que de plus en plus d'entreprises de hautes technologies, Google et Microsoft en tête, se tournent vers l'*open source*, dans une tentative de démontrer leur ouverture. Contrairement au logiciel libre, qui prône activement la liberté totale d'usage et de reproduction du code ainsi que sa gratuité, l'*open source* peut rester la propriété d'une entreprise, et limiter les usages qui seront faits du code. Là encore, il s'agit pour MEDISPRING, tout en proposant des pratiques de résistance, de garder la main sur son logiciel dans un environnement qui reste concurrentiel.

CONCLUSION

Ce chapitre a retracé l'histoire du processus de rationalisation des soins de santé amorcé dans les années 1990 par le biais de l'informatisation, dans un contexte caractérisé par la volonté de réduire les dépenses publiques et de générer des gains d'efficacité par la mise en compétition des institutions et des acteurs de la santé. À travers l'analyse de la mise en place d'un réseau d'e-santé belge et l'étude du cas de la coopérative MEDISPRING, nous avons non seulement souhaité mettre en lumière les mécanismes et les conséquences de ce processus pour le secteur de la santé, mais aussi démontrer qu'un autre mode de gestion des

données médicales était possible – notamment grâce à des innovations organisationnelles et informatiques, dans le cas de la coopérative qui entre en « résistance » (Foucault 1978). Le relatif succès de cette dernière, qui a réussi à se faire une place sur le marché des logiciels de gestion des données médicales³², ne remet toutefois pas en cause (à ce stade) la dynamique générale impliquée par les logiques comptables et de marché que permettent les nouveaux outils informatiques grâce à la production de données médicales. Les difficultés rencontrées par la coopérative lors de la conception du logiciel (bugs, retards, manque de financements) et pour se faire une place sur le marché (normes d'accréditations) démontrent toute la complexité de proposer une alternative pérenne ; en témoigne le choix de faire appel, en définitive, à un gestionnaire de crise spécialiste des start-ups médicales pour sauver le projet.

En conclusion, l'initiative de MEDISPRING pour lutter contre la domination de Corilus permet autant d'envisager de nouvelles formes de gestion des données médicales à même de constituer une résistance au néolibéralisme (des communs médicaux), que de constater les nombreux obstacles qui entravent encore de tels projets. Il s'agira d'observer, dans le futur, l'évolution des pratiques de gestion des données médicales, alors que se profilent, au niveau européen, de nouveaux projets d'informatisation des systèmes de soins et de centralisation des données médicales³³ – notamment à la suite de la pandémie de Covid-19 – dont l'objectif affiché est d'assurer la bonne santé du marché unique numérique, et de son économie des données.

.....

32 MEDISPRING est accrédité par l'INAMI et dispose de 15 % du marché, soit 2000 médecins généralistes sur les 17 000 présents en Belgique – en sachant que MEDISPRING est surtout implanté en Wallonie (SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement 2018).

33 Le TEHDAS, pour *Joint Action Towards the European Health Data Space*, est un projet européen qui vise à créer un écosystème des données de santé *via* de nouvelles normes logicielles d'interopérabilité et d'échange, ce afin « d'exploiter pleinement le potentiel économique des données de santé » (Entretien n° 7, Responsable de Corilus, 4 mars 2021).

BIBLIOGRAPHIE

- Bertillot H., « Mesurer la qualité pour rationaliser l'hôpital. La genèse des indicateurs de qualité et de sécurité des soins en France », *Informations sociales*, vol. 198, n° 3, 2018, pp. 38-44.
- Carré D., Lacroix J.-G., *La santé et les autoroutes de l'information, la greffe informatique*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, *Statistiques annuelles des professionnels des soins de santé en Belgique*, 2018, disponible sur : https://organesdeconcertation.sante.belgique.be/sites/default/files/documents/statan_2018_fr_2.pdf.
- Closon M.-C., « Des données de patients belges atterrissent en Russie : "Un danger pour les hôpitaux" », 26 mars 2021, disponible sur https://www.rtbf.be/info/societe/detail_des-donnees-de-patients-belges-atterrissent-en-russie-un-danger-pour-les-hopitaux?id=10725835.
- Dardot P., Laval C., *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009.
- Dumont V., *L'échange électronique de données de santé : régimes socio-techniques en confrontation*, thèse de doctorat inédite, Université de Namur, 2011.
- Foucault M., *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard, 2001.
- Gutwirth S., Stengers I., « Théorie du droit – Le droit à l'épreuve de la résurgence des *commons* », *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 41, n° 2, 2016, pp. 306-343.
- Juven P., *Une santé qui compte ? Les couts et les tarifs controversés de l'hôpital public*, Paris, PUF, 2016.
- Laloux P., « Vie privée : un projet sans contrôle de l'État pour "profilier" les Belges », *Le Soir*, 10 mars 2021.
- Le Soir, « Frank Robben et le bâton de pèlerin », 26 octobre 2021.
- Moens M., « LABSYM, préoccupée face au quasi-monopole sur le marché des logiciels pour les médecins généralistes », *Medi-sphère*, 8 mars 2018, disponible sur <https://www.medi-sphere.be/fr/actualites/e-health/l-rsquo-absym-preoccupee-face-au-quasi-monopole-sur-le-marche-des-logiciels-pour-les-medecins-generalistes.html>.
- Nicolas L., « EHEALTH, réseaux de santé et dossier médical électronique : vers une culture de partage et de confiance », *Revue médicale de Bruxelles*, vol. 33, n° 4, 2012, pp. 416-419.
- Ostrom E., *La gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, De Boeck, 2010.
- Ordre des Médecins, « Projet BEHEALTH », 26 novembre 2005, disponible sur <https://ordomedic.be/fr//advices/pdf/30062>.
- Ordre des Médecins, « Projet de loi relatif au traitement et à l'information des données de santé ainsi qu'aux applications de télémédecine », 10 septembre 2005, disponible sur <https://ordomedic.be/fr//advices/pdf/30048>.

Pierru F., « La santé au régime néolibéral », *Savoir/Agir*, vol. 5, n° 3, 2008, pp. 13-24.

Piron D., « Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

Piron D., Evrard Z., « La Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

Printz A., « L'enrôlement des familles dans les systèmes de santé mentale. Un "tournant néolibéral" des prises en soin ? », in Piron D., Evrard Z. (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

Purcell M., « Our new arms », in Springer S., Birch K., MacLeavy J. (eds), *Handbook of Neoliberalism*, New York, Routledge, 2016, pp. 613-622.

ANNEXE – LISTE DES ENTRETIENS CITÉS

Référence	Entretiens	Date
Entretien n° 1	Responsable de l'ABSYM	12 février 2021
Entretien n° 2	Haut responsable de la Mutualité SOLIDARIS	20 février 2021
Entretien n° 3	Infirmière engagée dans le projet RSW	8 avril 2021
Entretien n° 4	Médecin généraliste	15 décembre 2019
Entretien n° 5	Haut responsable de la Mutualité Chrétienne	20 février 2021
Entretien n° 6	Médecin généraliste	6 novembre 2019
Entretien n° 7	Responsable chez Corilus	4 mars 2021
Entretien n° 8	Médecin informaticien	12 janvier 2021
Entretien n° 9	Haut responsable de MEDISPRING	3 décembre 2019
Entretien n° 10	Médecin informaticien	15 février 2021
Entretien n° 11	Haut responsable de MEDISPRING	10 avril 2021
Entretien n° 12	Haut responsable de MEDISPRING	10 mars 2021
Entretien n° 13	Haut responsable de MEDISPRING	10 mars 2021
Entretien n° 14	Médecin informaticien	5 avril 2021

EN GUISE DE CONCLUSION...

Daniel **Zamora-Vargas**
(Université libre de Bruxelles)

À l'été 2020, alors que l'économie mondiale était à l'arrêt et qu'une récession pointait du nez, Pierre Wunsch, alors nouveau Gouverneur de la Banque nationale de Belgique (BNB), mettait en garde contre les plans d'investissement trop ambitieux. L'ancien chef de cabinet de Didier Reynders se montrait alors particulièrement sceptique sur les capacités de la Wallonie à investir massivement dans la transition écologique. « À 70 % de dépenses publiques » rétorquait-il au climatologue Jean-Pascal van Ypersele, on est « plus proche d'un régime communiste que d'un régime néolibéral que d'aucuns décrient » (Finet 2020). Si les propos de l'économiste ont pu faire sourire, la réduction du néolibéralisme à la taille de l'État et de ses dépenses est pourtant monnaie courante.

Si l'on suit toujours le Gouverneur de la BNB, dans un pays avec un taux de dépenses publiques de 52,1 %, il serait par conséquent malhonnête de parler de néolibéralisme. Réduit à ce seul critère, le néolibéralisme peut alors être qualifié de lamentable défaite, voire de « mystification intellectuelle » (de Salle 2018), pour reprendre ses détracteurs. Cette approche très restrictive témoigne cependant parfaitement des malentendus récurrents que suscite la notion. C'est en effet oublier que Margaret Thatcher et Ronald Reagan, les deux plus célèbres apôtres de ce libéralisme rénové, loin d'avoir drastiquement réduit le budget de l'État, n'ont pas fondamentalement altéré le niveau des dépenses (Pierson 1994). Ainsi, bien que Reagan a souvent vanté les vertus d'un État minimal, il quittera la présidence des États-Unis avec une dette publique trois fois plus grande que lorsqu'il y est entré en 1981.

Mais si les États dépensent plus aujourd'hui qu'avant l'arrivée du néolibéralisme, ils dépensent aussi autrement. La « révolution » néolibérale se caractérise donc moins par un déclin des dépenses que par une réorientation de leurs finalités. L'État est par conséquent toujours là, mais son action a été profondément

transformée à l'ère postindustrielle : favorable au marché et à l'investissement privé, mais réticente à la démarchandisation. Il s'agit, comme l'expliquent les contributions de cet ouvrage, d'un redéploiement et non d'un retrait. Celui-ci prendra de nombreuses formes qui vont de la transformation des administrations par le *New Public Management* à la substitution des statuts de la fonction publique par des formes contractuelles d'emploi. La privatisation pure et simple n'étant qu'une des nombreuses modalités au travers de laquelle l'action de l'État se conforme aux impératifs du marché.

Cet ouvrage offre par conséquent un premier et précieux panorama de cette néolibéralisation « à la belge ». Car loin d'avoir épargné le plat pays, celle-ci a profondément transformé tant son modèle social que son architecture institutionnelle. De l'établissement d'un fédéralisme consacrant l'orthodoxie budgétaire à la production d'un *éthos* entrepreneurial dans le corps social, le petit État consociatif n'a pas échappé à la vague de ce « nouveau » libéralisme triomphant au tournant des années 1980. Cette lente mutation ne va dès lors pas manquer d'affecter certaines des caractéristiques les plus singulières dudit « modèle belge ». À côté de la substitution du contrôle de l'inflation au plein-emploi comme objectif central de la politique économique et de la part croissante que prend la compétitivité dans les stratégies de développement, l'on peut également noter la profonde reconfiguration du modèle social, le déclin des capacités de l'État à infléchir des évolutions économiques désormais globalisées ainsi que la fragilisation de la concertation sociale par le recours croissant à une conception technocratique de la politique.

En matière d'inégalités, c'est la manière même de concevoir une politique sociale qui fera l'objet d'une profonde reconfiguration. Si les keynésiens construisaient des routes et des ponts pour relancer la demande, les néolibéraux vont préconiser les crédits d'impôts aux ménages pour stimuler leur liberté de consommateurs. Si les premiers socialisent les revenus à des fins collectives, les seconds cherchent à garantir le pouvoir d'achat. D'un État politisant les besoins, on passe à un État n'agissant que sur la distribution des revenus, altérant par conséquent les conditions du marché plutôt que d'en réduire l'emprise sur la société. Les besoins, et par conséquent la direction de l'investissement, sont donc privatisés. Se dessinent alors deux horizons pour le social :

l'un, collectif, promouvant les services publics et la sécurité sociale et l'autre des transferts monétaires. Se substituent aux grands programmes publics visant le plein-emploi des ajustements fiscaux compensant *ex post* les inégalités créées par la dérégulation de la sphère économique. L'État vise par conséquent à garantir un niveau minimal d'existence tout en accentuant la compétition économique entre les individus.

En Belgique, cette nouvelle conception du social sera particulièrement marquée à travers les politiques d'austérité des années Martens-Gol (1981-1988) et leur promotion d'une politique ciblée sur la pauvreté au détriment d'une politique à visée universelle (Van Mechelen, Zamora-Vargas 2016). Tout en dérégulant la sphère du travail et réduisant la portée des droits sociaux, le gouvernement va promouvoir et rehausser à plusieurs reprises le montant du minimex fraîchement créé en 1974, deux ans avant la modernisation des centres publics d'aide sociale (CPAS). Cette séquence s'illustre, à partir des années 1980, avec des mesures de limitation des dépenses de sécurité sociale. Ainsi, une plus grande sélectivité sera appliquée notamment en matière de chômage (augmentation du stage d'attente pour les jeunes, introduction de la catégorie « cohabitant »), une lutte accrue contre la fraude sera mise en place ainsi qu'une limitation des cotisations sociales.

Parallèlement, les gouvernements libéraux vont cependant amplement promouvoir l'assistance et l'idée d'un filet de sécurité minimal. Ainsi, alors que les allocations de sécurité sociale ne seront plus indexées, le minimex sera constamment augmenté et promu : de 5 % en 1983 puis de 2 % chaque année jusqu'en 1987. Sur la même période, le nombre de minimexés va exploser, passant de 8 538 ayants droit en 1975 à presque 50 000 en 1988. D'un système censé accueillir uniquement ceux qui passent entre les mailles du filet, les CPAS deviennent un système palliant les failles grandissantes de l'État fédéral en recueillant les factions déqualifiées d'un salariat précarisé. Comme le notera Xavier de Beys, alors conseiller adjoint au directeur général de la Ligue des familles, si « à première vue, les mesures prises dans le cadre des pouvoirs spéciaux s'apparentent exclusivement à une vision comptable ayant comme objectif principal l'équilibre financier du système », une analyse plus approfondie démontre qu'il s'agit alors de promouvoir « une philosophie nouvelle de la protection sociale » (de Beys 1985 : 5-6).

Cette politique mènera le sociologue Jan Vranken à distinguer ce qu'il nommera la politique « directe » et la politique « indirecte » en matière de pauvreté. Par politique « indirecte », il fait référence à la manière dont les politiques en matière de travail, de santé ou de logement affectent les pauvres en amont de la production des inégalités. La politique « directe » est au contraire sélective, se focalisant directement sur les pauvres en compensation, une fois les inégalités produites. Ainsi, les « mesures restrictives en matière de sécurité sociale (politique indirecte) ont été "compensées" par l'élargissement du minimex (politique directe) » (Vranken 1998 : 69). En d'autres termes, poursuit Vranken, « le processus de production de la pauvreté peut tourner à plein régime, et la politique (directe) de lutte contre la pauvreté n'aura jamais assez de mains et de moyens pour remédier à ses effets » (*ibid.* : 74). Cette approche va pourtant perdurer au cours des décennies suivantes, accentuant sur le plan économique et social des mesures très radicales de mise au travail, de réduction des dépenses, de dérégulation de la sphère économique, tout en ayant, sur le côté, une politique sociale résiduelle – vision qui sera d'ailleurs théorisée par les économistes de l'École de Chicago comme une « politique sociale sans État social » (Brozen, 1966). Les mesures contre la pauvreté se déploient alors en marge des politiques économiques, sans jamais les remettre en cause ni les affecter. Cela fera de ladite « lutte contre la pauvreté » la politique sociale privilégiée de l'ère néolibérale.

Ce retrait d'un État dirigiste se marquera également dans l'appel croissant à la sous-traitance qui va caractériser l'action publique. L'État dépense toujours autant mais délègue à d'autres une part croissante de ses missions, créant ce que certains ont nommé un « Léviathan par procuration » (DiIulio 2014 : 39). En Belgique, bien que le sujet soit encore relativement peu investigué, cela va de l'externalisation de tâches aussi régaliennes que le traitement des demandes de Visas Schengen par des entreprises privées (Infantino 2017), telles que Visabel, à la privatisation de la gestion des parkings dans certaines villes ou à la gestion de maisons de transition pour détenus par des acteurs privés (Wauters 2022). Aujourd'hui, à l'instar de l'exemple britannique, où même le contrôle des chômeurs a été privatisé, c'est également le secteur social qui commence à être touché. Ainsi, la gestion de centres de sans-abris ou d'accueil de demandeurs

d'asile est désormais ouverte à des entreprises de sécurité telles que G4S. L'État supervise et établit des contrats de gestion, mais il ne s'agit plus de fonctionnaires au sens propre qui délivrent, sur le terrain, l'action publique. Cela entraîne naturellement de nombreuses considérations éthiques quant à la formation de ces agents mais également vis-à-vis des pratiques de ces entreprises dont la principale ambition reste la rentabilité et non une vocation désintéressée de service public (Cordelli 2020).

À cette privatisation commerciale de l'action de l'État s'ajoute le déploiement croissant d'ONG se substituant à l'État sur le terrain social. Le recours, par exemple, à des organisations humanitaires durant la crise sanitaire fut particulièrement frappant. À cette occasion, l'État belge sous-traite la formation du personnel dans les maisons de repos à Médecins Sans Frontières, une organisation dépendant essentiellement de dons individuels et dont la vocation est normalement de travailler dans le tiers monde. Cette dynamique d'« ONGisation » des problèmes sociaux, particulièrement visible aujourd'hui dans le domaine de l'accueil des demandeurs d'asile, permet par conséquent à l'État d'agir à distance par le biais de subventions aux associations tout en dépolitisant, sur le terrain, des situations résultant de sa propre inaction.

On pourrait naturellement ajouter à cette privatisation de l'action de l'État, le recours croissant par le public à des sociétés de consultance afin de définir la nature même de ses interventions. Tant en matière de réforme de l'enseignement en communauté française, de développement de la SNCB ou de gestion de crise, le pouvoir politique belge se repose de moins en moins sur les connaissances de sa propre administration ou de ses scientifiques. Dans ce cas, c'est la capacité même de l'État à agir de manière autonome qui est mise en cause. À force de déléguer à d'autres acteurs le soin d'agir et de penser en son nom, l'État semble désormais incapable de le faire par lui-même. Comme l'ont récemment noté Rosie Collington et Mariana Mazzucato, « un service gouvernemental qui sous-traite tous les services qu'il est chargé de fournir peut être en mesure de réduire les coûts à court terme, mais il finira par coûter plus cher en raison de la perte de connaissances sur la manière de fournir ces services, et donc sur la manière d'adapter l'ensemble de ses capacités pour répondre aux besoins changeants des citoyens » (Collington, Mazzucato 2023 : 8). L'État est, ajoutent les deux économistes,

« infantilisé » et de moins en moins capable de mobiliser ses ressources propres. L'idée qu'il peut s'engager dans de grands programmes de travaux publics ou d'investissements pour diriger par lui-même une transition (écologique, par exemple) tend alors à s'effacer du discours politique dominant. Une vision technocratique du social se substitue alors à la concertation et au débat démocratique.

Il n'est dès lors pas surprenant que la « néolibéralisation », en Belgique comme ailleurs, ait nourri la défiance du public vis-à-vis du politique. Brouillant la frontière entre public et privé, c'est, comme en a témoigné la gestion du coronavirus, la légitimité de son action qui est mise en question au sein de la population. Plutôt que d'être perçue comme la garante de l'intérêt commun, la classe politique est désormais systématiquement soupçonnée d'être au service d'intérêts particuliers. En ce sens le néolibéralisme défait à la fois la démocratie libérale et sape les sources de sa légitimité. Dans ce que certains auteurs appellent la « post-démocratie » (Crouch 2004), la participation massive des partis, des syndicats et des organisations de la société civile cède lentement la place à la frustration, à l'apathie politique et à une conception anémique de ce que le sociologue anglais T. H. Marshall avait autrefois nommé la « citoyenneté sociale » (Marshall 1950). En un sens, c'est la capacité qu'avait la société de définir collectivement ses besoins qui s'est lentement évanouie, vidant de sa substance la démocratie de masse qui a caractérisé l'ordre keynésien. Le déclin des corps intermédiaires promu activement par le néolibéralisme a donc non seulement aggravé le fossé entre les citoyens et la classe politique mais également nourri l'essor du populisme. En ce sens, faire l'histoire du néolibéralisme en Belgique, c'est également se doter des outils nous permettant de mieux saisir notre présent et les enjeux qui le traversent. Et cet ouvrage constitue une première étape indispensable dans cette entreprise.

BIBLIOGRAPHIE

- de Beys X., *Sécurité sociale et Société duale*, Bruxelles, La Ligue des familles, 1985.
- de Salle C., « Le néolibéralisme, une mystification intellectuelle », *La Libre Belgique*, 14 février 2018.

- Brozen Y., "Welfare Without the Welfare State", *The Freeman*, vol. 16, n° 2, 1966, pp. 40-52.
- Collington R., Mazzucato M., *The Big Con*, London, Allen Lane, 2023.
- Cordelli C., *The Privatized State*, Princeton, Princeton University Press, 2020.
- Crouch C., *Post-Democracy*, Cambridge, Polity, 2004.
- Dilulio J., *Bring Back the Bureaucrats*, Philadelphia, Templeton Press, 2014.
- Finet E., « L'Économie à l'heure des choix », *Louvain[s]*, n° 20, 2020.
- Infantino F., « La mise en marché de la frontière, un produit d'État. Compagnies privées et mise en œuvre de la politique du visa Schengen », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n° 4, 2017, pp. 51-73.
- Marshall T. H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- Pierson P., *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- Van Mechelen N., Zamora-Vargas D., « Les reconfigurations de l'assistance et de la sécurité sociale en Belgique (1925-2015) », in Pannecoucke I. (dir.), *Pauvreté en Belgique - Annuaire 2016*, Leuven, Acco, 2016, pp. 109-129.
- Vranken J., « De la "pauvreté moderne à l'exclusion sociale" », in Vranken J., Venhercke B., Carton L. (dir.), *20 ans CPAS. Vers une actualisation du projet de société*, Leuven, Acco, 1998.
- Wauters L., « Maisons de transition : un bon bilan, si ce n'est la question de la privatisation », *Le Soir*, 22 janvier 2022.

LISTE DES ACRONYMES

ACW	<i>Algemeen Christelijk Werknemersverbond</i> (Mouvement ouvrier chrétien flamand)
BNB	Banque nationale de Belgique
CD&V	<i>Christen-Democratisch en Vlaams</i> (parti chrétien-démocrate flamand)
CDH	Centre démocrate humaniste
CETA	<i>Comprehensive Economic and Trade Agreement</i> (Accord économique et commercial global)
CPAS	Centre public d'action sociale
CRISP	Centre de recherche et d'information socio-politiques
CSF	Conseil supérieur des Finances
CVP	<i>Christelijke Volkspartij</i> (parti social-chrétien flamand)
ECOLO	Parti écologiste francophone
FDF	Front démocratique des francophones
FGTB	Fédération générale du travail de Belgique
FMI	Fonds monétaire international
FRS-FNRS	Fonds de la recherche scientifique
FWB	Fédération Wallonie-Bruxelles
GROEN	Parti écologiste flamand
INAMI	Institut national d'assurance maladie invalidité
IPP	Impôt des personnes physiques
KPI	<i>Key Performance Indicator</i> (indicateur clé de performance)
KU LEUVEN	<i>Katholieke Universiteit Leuven</i>

LSF	Loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions
MES	Mécanisme européen de stabilité
MMS	Modèle de micro-simulation
MOC	Mouvement ouvrier chrétien
MR	Mouvement réformateur
N-VA	<i>Nieuw-Vlaamse Alliantie</i> (parti nationaliste flamand)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEN VLD	<i>Open Vlaamse Liberalen en Democraten</i> (parti libéral flamand)
PIB	Produit intérieur brut
PRL	Parti réformateur libéral
PS	Parti socialiste
PSC	Parti social-chrétien
PTB	Parti du travail de Belgique
PUF	Presses universitaires de France
PVV	<i>Partij voor Vrijheid en Vooruitgang</i> (parti libéral flamand)
R&D	Recherche et développement
SMP	Société du Mont-Pèlerin
SNCB	Société nationale des chemins de fer belges
SP.A	<i>Socialistische Partij Anders</i> (parti socialiste flamand)
SPF	Service public fédéral
STATBEL	Institut national de statistique de Belgique
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

TTIP	<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i> (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UCLOUVAIN	Université catholique de Louvain
UE	Union européenne
ULB	Université libre de Bruxelles
VB	<i>Vlaams Belang</i> (parti flamand d'extrême droite)
VEV	<i>Vlaams Economisch Verbond</i> (organisation patronale flamande)
VLD	<i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i> (parti libéral flamand)
VUB	<i>Vrije Universiteit Brussel</i>

NOTICES BIOGRAPHIQUES

Anne-Sophie BOUVY est doctorante et assistante d'enseignement à l'UCLOUVAIN au Centre de recherche sur l'État et la Constitution (CRECO). Elle est également avocate au barreau de Bruxelles. Elle travaille sur les questions de droit public économique et droit public général.

Tom DUTERME est doctorant en sociologie à l'UCLOUVAIN en tant qu'aspirant FRS-FNRS. Ses recherches portent sur les informations mobilisées par les *traders* et *asset managers* dans leur processus de décision, telles que les indices boursiers et les notations de crédit. Elles visent à identifier les conditions d'émergence, les techniques de production et les effets contemporains de ces informations. Le volet historique de ses recherches l'a amené à enquêter sur l'évolution de la Bourse belge.

Zoé EVRARD est doctorante en sciences politiques à l'Institut d'Études Politiques de Paris et chargée de recherche au sein du secteur Économie du *CRISP*. Ses recherches portent sur le redéploiement de la planification socioéconomique à l'aune du néolibéralisme et les modalités de la prise de décision consensuelle en Belgique.

Eric FABRI est chercheur postdoctoral à l'Université libre de Bruxelles et Professeur invité à l'Université d'Anvers. Ses recherches actuelles portent sur la question de l'héritage dans les théories de la justice contemporaine. Spécialiste de Locke et de Castoriadis, il a eu l'occasion de mener ses recherches notamment à Oxford (2019-2020) et à Harvard (2021-2022). Il est l'auteur de différents articles portant entre autres sur la théorie lockéenne de l'appropriation, l'héritage, les socialistes utopiques, ou encore les défenses libertariennes de la propriété privée. Il travaille actuellement à deux ouvrages à paraître présentant une nouvelle théorie démocratique de la propriété.

Catherine FALLON est ingénieur civil (1980), docteur en sciences politiques et sociales (2009) et professeure honoraire de l'Université de Liège, où elle a dirigé le centre de recherches SPIRAL. Ses travaux portent sur la gouvernance des risques, l'analyse des politiques publiques et l'innovation dans le secteur public.

Jean-Baptiste FANOUILLE est doctorant en sciences politiques et sociales de l'Université de Liège. Ses recherches

portent sur les enjeux éthiques et politiques liés aux projets de centralisation des données médicales en Europe, notamment en Belgique, en France et au Royaume-Uni.

Ariane GEMANDER est doctorante en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles, au sein du Groupe de recherche sur les acteurs internationaux et leurs discours (GRAID). Elle concentre ses recherches sur les transformations des systèmes de finances publiques des États européens dans le cadre des interventions du Fonds monétaire international, avec une attention particulière portée au discours institutionnel et à l'imaginaire politique qu'il véhicule.

Archibald GUSTIN est aspirant FRS-FNRS à l'Université de Liège (Institut de la décision publique) et à la *Vrije Universiteit Brussel* (ECHO). Ses recherches doctorales portent sur les discours de genre de l'extrême droite en Belgique néerlandophone et en France.

Aurélien HUCQ est doctorant en droit de l'environnement au Séminaire de recherche en droit de l'environnement et de l'urbanisme (SERES) à l'UCLouvain. Ses recherches portent sur le droit de la conservation de la nature en droits européen et interne, et plus particulièrement sur l'analyse du concept de « nature temporaire » comme outil du droit de la conservation en milieux anthropisés.

François-Xavier LIEVENS, juriste et doctorant en droit social à l'UCLouvain, est spécialiste des relations collectives de travail et a notamment développé une expertise en matière de concertation sociale dans les chemins de fer belges.

Hadrien MACQ est docteur en sciences politiques et sociales de l'Université de Liège et est actuellement chargé de recherches FRS-FNRS au sein du centre de recherches SPIRAL, à l'Université de Liège. Ses recherches portent sur les relations entre projets technologiques et systèmes politiques dans lesquels ils sont pensés et mis en place. Il s'intéresse tout particulièrement aux diverses formes de participation publique en matières scientifiques et technologiques, ainsi qu'au développement et à l'utilisation de technologies numériques dans la gouvernance urbaine. Il a été chercheur invité à l'Université de Genève, à Mines ParisTech, ainsi qu'à l'Université Technique de Munich.

Olivier MALAY est docteur en économie de l'UCLouvain, spécialisé dans les questions de transition écologique. Il enseigne l'éthique économique et des affaires à l'ULB.

Damien PIRON est docteur en Sciences politiques et sociales et chargé de cours en *Sciences administratives* à l'Université de Liège. Il a notamment été chercheur invité à la *London School of Economics and Political Science*, à l'*University of Oxford* et à l'École des Hautes études en Sciences sociales (EHESS). Ses travaux explorent la reconfiguration néolibérale de l'État belge à travers le domaine des finances publiques : financement des entités fédérées, surveillance budgétaire et statistique européenne, partenariats public-privé, etc.

Antoine PRINTZ est chercheur en sociologie à l'UCLOUVAIN au sein du Centre de recherches interdisciplinaires Démocratie, institutions et subjectivités (CRIDIS). Ses recherches portent sur les transformations de l'État social et des référentiels de l'action publique, essentiellement dans le champ de la santé mentale et de la protection des majeurs en situation de vulnérabilité psychique. Dans ce cadre, il s'intéresse tout particulièrement à l'hospitalisation contrainte pour raison psychiatrique, et à la place prise récemment par le droit, et les acteurs judiciaires, dans cette mesure.

Isalyne STASSART est docteur en Sciences politiques et sociales de l'Université de Liège (2022). Ses recherches portent sur la mobilisation de l'expertise – essentiellement économique et économétrique – en soutien à la décision publique, spécialement en matière de politiques sociales. Elle travaille actuellement au Service Public Fédéral Sécurité sociale.

Mathieu STRALE est docteur en sciences géographiques de l'Université libre de Bruxelles. Il y poursuit des recherches sur les enjeux de mobilité, d'énergie et de géographie sociale.

Daniel ZAMORA-VARGAS est professeur de sociologie à l'Université Libre de Bruxelles. Il a récemment publié, avec Mitchell Dean, *The Last Man Takes LSD. Foucault and the End of Revolution* (Verso, 2021) et, avec Anton Jäger, *Welfare for the Markets* (University of Chicago Press, 2023).

TABLES DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Le Belgique à l'épreuve du néolibéralisme : controverses, approches théoriques et dimensions d'analyse	9
--	---

Damien Piron et Zoé Evrard

Le néolibéralisme dans le débat public : polémiques autour d'un concept polysémique	9
--	---

1. « <i>What's in a name</i> » ? Trois usages du néolibéralisme	12
---	----

1.1. L'usage originel : le néolibéralisme comme projet de réinvention du libéralisme	12
---	----

1.2. L'usage militant : dénoncer les premières « révolutions néolibérales »	16
--	----

1.3. Les usages scientifiques : une normalisation impossible ?	18
---	----

2. Quatre approches théoriques pour saisir le néolibéralisme	19
---	----

2.1. Les approches structuralistes : le néolibéralisme comme phase du capitalisme	20
--	----

2.2. Les approches cognitives : aux origines intellectuelles du néolibéralisme	22
---	----

2.3. Les approches foucaldiennes : le néolibéralisme comme rationalité globale	23
---	----

2.4. Les approches de géographie économique : de l'étude du néolibéralisme à celle des trajectoires de néolibéralisation	25
--	----

3. Le « tournant néolibéral » en Belgique saisi par les sciences sociales	27
--	----

4. Une trajectoire de néolibéralisation « à la belge » ? Dimensions d'analyse et présentation des contributions	33
---	----

4.1. Trois dimensions d'analyse de la néolibéralisation « à la belge »	33
---	----

4.2. Plan de l'ouvrage	34
------------------------	----

CHAPITRE 1

La crise du modèle belge (1979-1981) : révolution silencieuse au pays du syndicaliste, du capitaliste et du banquier 49

Zoé Evrard

Introduction 49

1. Mise en crise dans une société pilarisée 51

2. De la « réconciliation » à la crise du pilier social-chrétien 52

3. Restaurer l'unité face à l'impossible 54

4. La Belgique, malade de l'Europe ? 56

5. Martens v : les négociations post-électorales du « tournant de la rigueur » belge 59

6. Épilogue : le redéploiement du « modèle belge » au service du paradigme de la compétitivité 61

CHAPITRE 2

« Il faut sauver la Bourse belge ! » : le cabinet Maystadt à la barre de la libéralisation financière (1988-1991) 67

Tom Duterme

Introduction 67

1. La libéralisation boursière en Belgique : une loi « mammoth » 69

2. Les antécédents et les conditions de possibilité locales de la réforme boursière belge 72

2.1. Charles Goldfinger, un « gourou » à la manœuvre 75

2.2. Philippe Maystadt dirige « les gros » en commission 78

2.3. Un projet de loi « nécessaire, urgent, constructif » 80

Conclusion 82

CHAPITRE 3

Néolibéralisme, fédéralisme et finances publiques : les accents néolibéraux du système de financement des entités fédérées 87

Damien Piron

Introduction 87

1. Le système de financement des entités fédérées en Belgique : aperçu historique 88

2. Les accents néolibéraux du financement des Communautés et des Régions 93

2.1. Des politiques fiscales régionales axées sur la compétitivité économique et la concurrence interrégionale 94

2.2. La consécration (quasi-) constitutionnelle de l'orthodoxie budgétaire 96

2.3. Les institutions non majoritaires comme garantes des logiques concurrentielle et disciplinaire 98

Conclusion 101

CHAPITRE 4

La stabilité budgétaire en (non-) débat : les discours parlementaires autour de la transposition du TSCG en Belgique 105

Ariane Gemander

Introduction 105

1. Le discours de la discipline budgétaire : approche théorique et méthodologique 108

2. Les deux registres de la « nécessaire » stabilité budgétaire en Belgique 110

2.1. Le registre de la dépolitisation et du pragmatisme 111

2.1.1. La rigueur, « nécessaire » et « indispensable » 111

2.1.2. La « responsabilité » politique collective face au déficit budgétaire 113

2.1.3. Le pragmatisme face à « la réalité comptable » 115

2.2. Le registre de la contrainte externe et du non-choix politique 117

2.2.1. Les contraintes financières : conserver la confiance des marchés et l'accès au MES	118
2.2.2. Les contraintes institutionnelles : gouvernance multi-niveaux et déresponsabilisation du pouvoir législatif	120
Conclusion	122

PARTIE II. APPLICATIONS SECTORIELLES 131

CHAPITRE 5

Des contrastes saisissants : capacités administratives et trajectoires de néolibéralisation en Flandre et en Wallonie 133

Catherine Fallon et Isalyne Stassart

Introduction 133

1. Les trajectoires de réforme en Flandre 135

1.1. La politique scientifique universitaire : se saisir de l'Europe pour étendre la logique de marché 135

1.2. La politique d'allocations familiales : réduire efficacement la pauvreté par l'expertise économétrique 137

2. Les trajectoires de réforme en Wallonie 138

2.1. La politique de recherche universitaire : entre immobilisme institutionnel et hésitations politiques 138

2.2. Respecter le « carcan budgétaire » : le transfert des prestations familiales assuré par le cabinet ministériel 140

3. Deux trajectoires distinctes, deux projets politiques différents 141

3.1. La grande asymétrie : configurations institutionnelles, projets politiques et réseaux d'acteurs 142

3.2. L'intégration européenne comme opportunité d'affirmation du projet régional flamand 143

3.3. Expertise et capacité administrative : économiisation et compétition comme logiques d'action 145

Conclusion 147

CHAPITRE 6

Réadapter une société en retard.

Ressorts néolibéraux des politiques de créativité et d'innovation wallonnes 153

Hadrien Macq

Introduction 153

1. Néolibéralisme, science, technologie et innovation 156

2. Mettre la recherche wallonne au service de l'économie 158

2.1. Historique 159

2.2. Le tournant de la « créativité » et la mobilisation des citoyens dans et pour l'innovation 160

3. Entreprendre sa vie, entreprendre son territoire 164

Conclusion 167

CHAPITRE 7

L'enrôlement des familles dans les systèmes de santé mentale.

Un « tournant néolibéral » des prises en soin ? 171

Antoine Printz

Introduction 171

1. Approcher l'ampleur de la « familialisation » des soins psychiatriques 174

2. Idéologie de la famille, obligation morale et responsabilité 176

2.1. Une idéologie sectorielle de la famille 176

2.2. Le champ matériel de la responsabilité familiale : la « zone de risque moyen » 178

3. La limitation de l'accès aux systèmes de soin et la familialisation 179

3.1. Les réformes dans l'organisation des soins : une limitation objective de l'accès aux soins ? 179

3.2. La montée en puissance du « logiciel » des droits de la personne : une limitation subjective de l'accès aux soins ? 183

Conclusion 185

CHAPITRE 8

Un demi-siècle de néolibéralisme dans le rail 193

*Anne-Sophie Bouvy, François-Xavier Lievens, Olivier Malay
et Mathieu Strale*

Introduction : le néolibéralisme contre le monopole public du rail 193

1. La double dynamique de réduction du financement public : coupes budgétaires et sous-financement structurel 194

2. La libéralisation et l'ouverture à la concurrence : historique, mise en œuvre et bilan 197

2.1. Historique et principes de l'ouverture à la concurrence 198

2.2. Le marché de l'espace ferroviaire unique européen et la mise en œuvre de la libéralisation en Belgique 199

2.3. Bilan provisoire de l'ouverture à la concurrence 201

3. L'évolution vers une gestion du personnel inspirée du secteur privé 202

Conclusion 205

PARTIE III. RÉSISTER AU NÉOLIBÉRALISME ? 209

CHAPITRE 9

Le fédéralisme comme vecteur de contestation du néolibéralisme ?

Le cas de l'opposition wallonne à l'Accord économique et commercial global (ceta) 211

Archibald Gustin

Introduction 211

1. L'agenda néolibéral européen en matière de politique commerciale vu par le ceta 214

2. L'opposition wallonne au ceta : les conditions de possibilité d'une contestation régionale au néolibéralisme européen 217

Conclusion 225

CHAPITRE 10

Le droit de l'environnement belge : écueil ou écrin de la rationalité néolibérale ? 229

Éric Fabri et Aurélien Hucq

Introduction 229

1. Le droit de propriété comme mode d'appréhension du vivant non humain 231

2. La consolidation du droit de propriété comme outil de conservation de la nature 236

2.1. Le marché carbone 237

2.2. Les banques de compensation écologique 239

Conclusion 242

CHAPITRE 11

Un commun pour résister à la rationalisation du système de santé ? 247

Le cas de la coopérative Medispring

Jean-Baptiste Fanouillère

Introduction 247

1. L'informatique comme instrument de rationalisation du système de santé 249

1.1. Généalogie du processus d'informatisation du système de santé 249

1.2. La création d'un marché des logiciels de gestion des données 253

2. La révolte informatique des médecins 257

2.1. La coopérative comme forme de résistance 257

2.2. Innovations organisationnelles et techniques 261

Conclusion 263

EN GUISE DE CONCLUSION... 267

Daniel Zamora-Vargas

LISTE DES ACRONYMES 275

NOTICES BIOGRAPHIQUES 279

