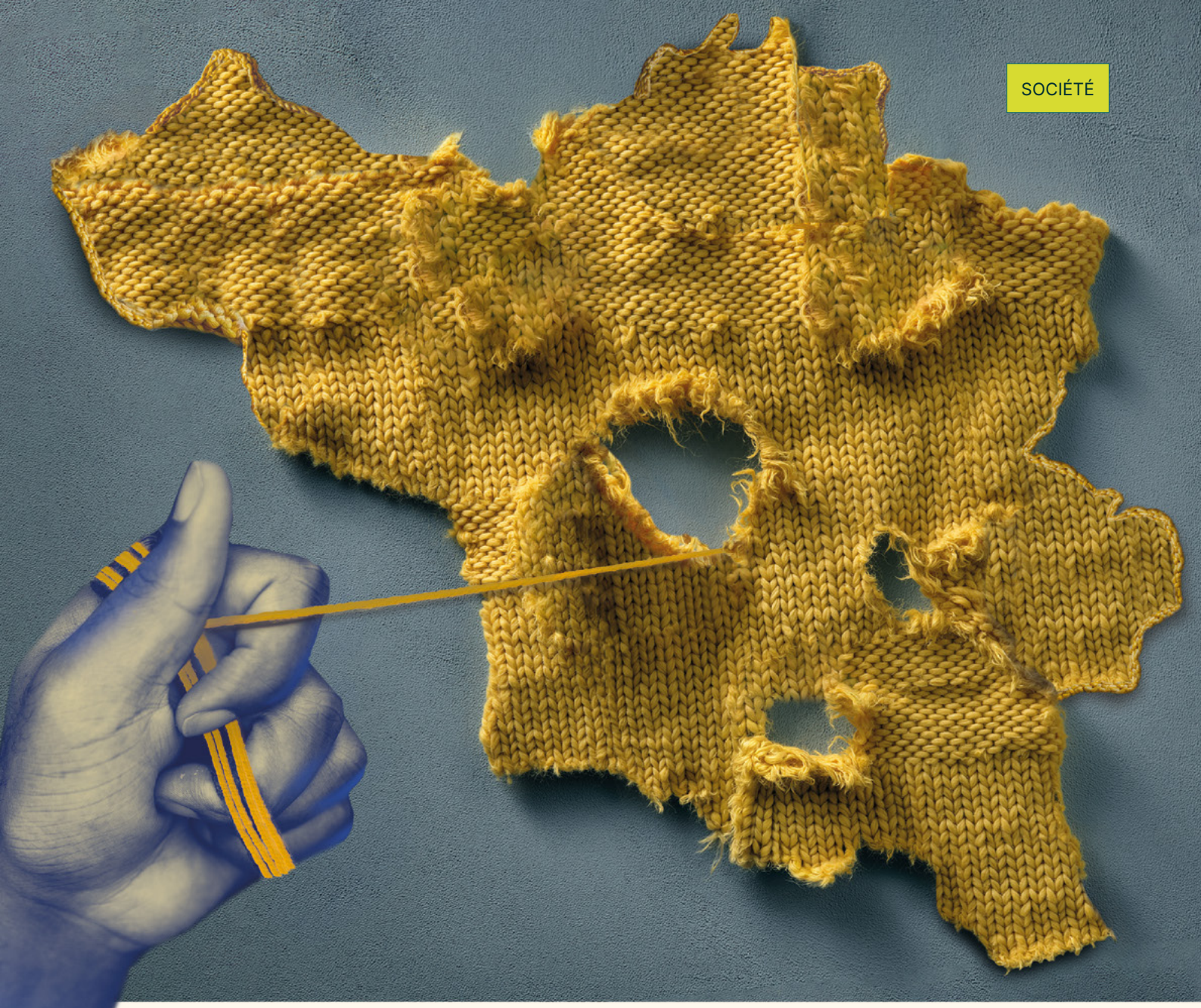

© Elsa Kbaier

JEAN FANIEL
Directeur général du CRISP

Corps intermédiaires fragilisés, démocratie détricotée

À tous les niveaux de pouvoir, diverses réformes, en cours ou envisagées, modifient de plus en plus fondamentalement la place, les moyens (y compris financiers), la liberté et donc les capacités d'action et le rôle des corps intermédiaires. Or, de longue date, ces organisations occupent une place centrale dans le fonctionnement de la démocratie belge telle qu'elle s'est construite. Comment ces organisations y contribuent-elles ? Et quelles conséquences peut avoir leur affaiblissement structurel, voire leur mise hors-jeu, pour l'évolution de la démocratie belge ?

© Carhop, Coll. Reportages photographiques

La tendance n'est pas neuve, mais elle est particulièrement marquée sous cette législature. Tant au niveau fédéral que communautaire ou régional, on voit que les coalitions gouvernementales en place accordent de moins en moins de place à la concertation avec les acteurs traditionnellement considérés comme représentatifs[1]. Les confrontations autour du vote du budget des soins de santé dans les instances de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) à l'automne 2025, du plafonnement de l'indexation des salaires au delà de 4 000 € brut (le « centenindex ») au printemps 2026 ou des réformes menées au niveau de l'enseignement francophone depuis le début de la législature ont conduit les corps intermédiaires concernés à dénoncer un passage en force de la part du pouvoir exécutif.

Des réductions de dépenses et des réformes profondes touchent également ces acteurs, de manière directe (réduction ou suppression de subsides) ou indirecte (réduction de la déductibilité fiscale des dons, limitation des détachements pédagogiques ou effets de la limitation dans le temps des allocations de chômage sur les caisses syndicales de paiement).

En outre, plusieurs projets ou propositions visent à réduire la liberté ou la marge de manœuvre des corps intermédiaires : projet de loi Quintin devant permettre au gouvernement fédéral, par une procédure administrative et non judiciaire, de dissoudre des associations jugées radicales ; velléités d'imposer aux syndicats de se doter d'une personnalité juridique ; souhait de réduire significativement le champ d'action des mutualités.

De manière consciente et délibérée ou par effet collatéral, l'action des partis politiques au pouvoir – y compris des partis historiquement proches de la société civile organisée, comme le CD&V, Vooruit et les prédécesseurs des Engagés – remet profondément en cause le rôle même des corps intermédiaires dans le champ sociopolitique belge.

Des acteurs devenus incontournables

Ce rôle est pourtant loin d'être négligeable. Des mutualités aux syndicats, des organisations patronales aux groupements médicaux (syndicats de médecins, etc.)[2], des partis politiques aux Églises en passant par ce que l'on qualifie sommairement de « monde associatif », les corps intermédiaires sont à la fois nombreux et variés et ils occupent une place importante dans le système belge. Ces organisations situées entre les individus et l'État constituent une interface entre les premiers et le second. Elles agrègent des intérêts individuels et portent des revendications collectives. Les corps intermédiaires constituent tout à la fois des interlocuteurs institutionnels des pouvoirs publics et des contre-pouvoirs. Leur rôle est donc nécessairement politique au sens où ils promeuvent une vision de société et s'insèrent dans le paysage institutionnel, au sein duquel ils peuvent en outre endosser des responsabilités ou exercer des fonctions spécifiques (le versement des allocations de chômage dans le cas des syndicats, le remboursement des prestations de santé pour les mutualités, la cogestion des organismes de la sécurité sociale pour ces organisations ainsi que pour les représentants patronaux et des dispensateurs de soins, etc.).

Cette configuration spécifique est le produit d'une évolution longue et singulière. Hormis dans le cas des Églises, bon nombre de ces organisations sont apparues au 19e ou au 20e siècle.

Le mouvement ouvrier a donné naissance à des organisations de différents types (coopératives, mutualités, syndicats, partis politiques, mouvements de femmes ou de jeunesse, etc.) qui ont notamment joué un rôle primordial dans la démocratisation du pays : au fil des luttes, la Belgique a progressivement évolué d'un modèle oligarchique (1,1 % de la population détenait le droit de vote en 1831) à une démocratie représentative incluant femmes et hommes ; un ensemble étendu de droits et de protections individuels ou collectifs a été établi.

Les associations qui constituent le mouvement flamand ont également contribué à ce mouvement de démocratisation d'un État exclusivement francophone à l'origine, parvenant à obtenir peu à peu l'accès à l'enseignement, à la justice, à l'administration et aux sphères dirigeantes, notamment politiques ou économiques.

Les organisations féminines et féministes ont agi de même pour promouvoir l'émancipation politique, économique, sociale, sexuelle et culturelle des femmes. Les exemples peuvent être multipliés dans le domaine des droits humains, de la santé, de la place du monde agricole, de la situation des immigré·es, etc., afin de souligner le rôle, dans ce processus de démocratisation et d'élargissement des droits, d'organisations que l'on peut rassembler sous l'appellation de corps intermédiaires en dépit de leur grande diversité. Ce rôle n'est pas uniquement à exprimer au passé, même s'il présente un caractère historiquement fort.

Une spécificité de la Belgique est que le développement de ce tissu d'organisations s'est effectué, pour une large part, sur

1 Faniel, J. (2026, 4 juin). *Affaiblir la concertation sociale, est-ce réformer la Belgique sans le dire ?* (C. Di Prima, Interview). Les @nalyses du CRISP en ligne. www.crisp.be

2 Soit, dans la terminologie de l'INAMI, les représentants des dispensateurs de soins, tandis que les mutualités sont désignées sous l'appellation d'organismes assureurs.

3 Cf. Bruyère, L., Crosetti, A.-S., Faniel, J., & Sägesser, C. (2019). *Piliers, dépilarisation et clivage philosophique en Belgique*, CRISP.

des bases idéologiques plurielles, segmentées, voire compartimentées, donnant naissance à des « piliers » socialiste, chrétien (dans les faits, catholique), et même, dans une certaine mesure, libéral[3]. En lien plus ou moins étroit avec le parti correspondant à leur idéologie, les organisations de chaque pilier ont pris une place parfois significative dans leur champ d'action, accédant à un degré d'institutionnalisation variable selon les cas.

Les trois courants dominants ne partageaient pourtant pas la même vision au départ. Tandis que le libéralisme privilégie la libre entreprise sur une base individuelle, le socialisme favorise une organisation collective à caractère public s'inscrivant dans le cadre de l'État. À cet égard, la philosophie portée par le monde social-chrétien s'est imposée comme un point de consensus permettant à chaque courant de se développer et de consolider son réseau d'organisations (c'est-à-dire son pilier) : une large autonomie est laissée à l'initiative privée, mais fondée sur une action collective appuyée par des ressources provenant de l'État. Le principe de « liberté subventionnée » s'est ainsi concrétisé à travers la floraison d'écoles ou d'établissements de soins privés (essentiellement catholiques), ainsi que par le soutien aux caisses syndicales de chômage ou mutuellistes développées en matière de santé. De même, le versement d'allocations familiales résulte assez largement d'initiatives privées, essentiellement d'origine patronale.

Un écosystème à l'œuvre

La création de la sécurité sociale, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, a très largement consacré le rôle de certains corps intermédiaires. D'une part comme cogestionnaires du système : en vertu de leur représentativité et du rôle primordial des entreprises et des salariés dans son financement en ce qui concerne les organisations patronales et syndicales ; en raison de leur rôle-clé dans les soins de santé dans le cas des mutualités et des représentants des dispensateurs de soins. D'autre part comme caisses de paiement de certaines prestations sociales dans le cas des mutualités, des syndicats et, initialement au moins, des organisations patronales.

Parallèlement, l'institutionnalisation de la concertation sociale a conféré aux organisations patronales et syndicales une représentativité particulière les inscrivant dans des instances ou des procédures de consultation, de concertation et de négociation et leur octroyant un statut d'interlocuteur des pouvoirs publics. Les accords prenant la forme de conventions collectives de travail (CCT) sectorielles ou interprofessionnelles sont généralement rendus obligatoires par arrêté royal, entrant ainsi dans la hiérarchie des normes de droit.

« Les corps intermédiaires constituent tout à la fois des interlocuteurs institutionnels des pouvoirs publics et des contre-pouvoirs. Leur rôle est donc nécessairement politique au sens où ils promeuvent une vision de société et s'insèrent dans le paysage institutionnel. »

Le système qui s'est mis en place présente donc plusieurs caractéristiques, qui ne concernent pas tous les corps intermédiaires, ou pas au même degré : un paysage largement pilarisé ; une certaine porosité entre la sphère politique et la « société civile »[4], qui permet aux différents acteurs d'entretenir des échanges à double sens ; des contre-pouvoirs solides ; des services publics fonctionnels étendus (assurés par des organisations privées pour le compte de l'État) à côté de services publics organiques (organisés par les pouvoirs publics).

Ce rôle de services publics qu'assurent certains corps intermédiaires – en particulier les mutualités et les syndicats – est loin d'être négligeable. Non seulement parce qu'il s'étend à un large ensemble de domaines d'activité : outre le versement de prestations de sécurité sociale, leur action inclut des pharmacies ou des magasins (d'optique, par exemple) basés sur le principe coopératif, ainsi que des maisons de vacances, des offres de formation ou d'aide à la recherche d'emploi (comme dans le cas des cellules de reconversion)[5]. Mais aussi parce qu'il soustrait, au moins partiellement, ces activités à une logique de marché et de profit. Cette démarchandisation et le degré de décentralisation des réseaux syndicaux et mutuellistes permettent au plus grand nombre d'accéder à ces services.

Qui plus est, ce mode de fonctionnement a fait la démonstration de son intérêt pour la société dans son ensemble, que ce soit en termes de santé publique, de préservation d'une main-d'œuvre à même de répondre aux besoins des entreprises ou d'avantage budgétaire pour les finances privées et publiques, puisque ces prestations impliquent un coût inférieur à celles d'un système totalement privé et lucratif (dans le cas des assurances de santé) ou entièrement public (dans le cas du versement des allocations de chômage)[6].

Une assise solide

Les corps intermédiaires contribuent par ailleurs à asseoir la légitimité du système démocratique auquel ils participent. Leur place au sein de ce dernier s'appuie avant tout sur leur représentativité, particulièrement forte quand on considère le taux d'affiliation des entreprises aux fédérations patronales, des salarié·es aux syndicats ou des assuré·es aux mutualités. Elle repose également sur le fait que la sécurité sociale est avant tout financée par ceux, entreprises et travailleur·ses, que représentent les interlocuteurs sociaux. Ces acteurs et ceux impliqués dans les organes de gestion de l'INAMI portent non seulement la sécurité sociale, mais aussi de larges pans de l'activité économique et sociale du pays, que ce soit à travers la gestion quotidienne à laquelle ils prennent part ou par la connaissance fine du terrain que leur confère leur position.

4 Faniel, J., Gobin, C., & Paternotte, D. (2020). *Se mobiliser en Belgique : Raisons, cadres et formes de la contestation sociale contemporaine.* Academia L'Harmattan.

5 Bingen, A. (2017). *Les cellules de reconversion en Wallonie. Politiques de l'emploi et restructurations d'entreprises.* CRISP.

6 Les frais de fonctionnement par dossier alloués à la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC) sont environ deux fois supérieurs à ceux octroyés aux principaux organismes de paiement syndicaux.

Plus généralement, le fait d'associer les corps intermédiaires à la décision politique présente l'intérêt de faire remonter des informations sur les besoins de la société. Inversement, elle permet aussi d'adapter les décisions aux réalités de terrain et à la technicité et aux règles applicables à une matière, dont ces organisations ont souvent une meilleure connaissance que les cabinets ministériels. Partant, cette implication favorise la légitimation des décisions et joue un rôle de pacification sociale – parfois dénoncé par les plus radicaux, tant au sein du monde politique que de la société civile.

Cette participation aux prises de décision peut s'effectuer de différentes manières : à travers le lobbying (pour influencer la décision), via la concertation (s'insérant de manière transparente dans le processus de décision) ou par le biais de la codécision (en matière de sécurité sociale ou lors de la conclusion de CCT).

Les deux derniers cas de figure ont pour caractéristique de valoriser la prise de décisions obtenues au consensus entre les acteurs collectifs qui délibèrent entre eux, et non dans une logique majoritaire telle que celle valorisée par la démocratie représentative, notamment parlementaire[7]. Une telle pratique requiert des acteurs qui croient dans le système, sans vouloir écraser ou éradiquer leurs interlocuteurs ou adversaires.

Un tel système impliquant les corps intermédiaires dans les décisions est davantage sous pression en période de crises. Mais il contribue aussi à surmonter celles-ci en assurant stabilité et continuité. L'importance du rôle des corps intermédiaires au sein de la démocratie belge a pour conséquence de diluer le pouvoir et de fixer des limites à son exercice. Néanmoins, cet état de fait n'aboutit pas à retirer le pouvoir aux acteurs proprement politiques (partis et institutions), qui prennent les décisions in fine. Et les élections législatives continuent de fixer les rapports de force entre ces derniers.

Des changements aux conséquences multiples

Au vu de la place qui est la leur, la mise de côté des corps intermédiaires à laquelle on assiste est susceptible de produire des effets importants et de différentes natures. Une réduction du pluralisme et le confinement de voix critiques ou dissonantes en est un premier, contraire au renforcement de la démocratie.

Si les processus de concertation et de codécision sont mis sur la touche, le lobbying devient alors le principal canal des corps intermédiaires pour influencer la décision politique. L'opacité qui caractérise ce type d'action n'est pas non plus de nature à renforcer le caractère démocratique de la prise de décision politique, d'autant qu'elle ouvre la voie aux phénomènes de collusion, supposée ou effective.

Plusieurs exemples récents mentionnés en ouverture en attestent, la reprise en main de la décision par le politique confère en outre à celle-ci une moindre légitimité, suscitant une tension sociale accrue. Celle-ci ne se limite pas aux rangs syndicaux, comme l'illustre le courroux exprimé par les fédérations patronales autour du « centenindex » ou par le Secrétariat général de l'enseignement catholique (SEGEC) et les fédérations d'associations de parents envers les réformes à l'œuvre dans l'enseignement francophone.

La limitation ou le retrait des fonctions qui incombent actuellement aux corps intermédiaires peut pour sa part engendrer une augmentation du coût des services proposés, tant pour le système que pour les citoyen·nes. Peut en résulter une moindre accessibilité de ceux-ci, voire la suppression de certains services. La démocratie entendue comme système assurant des droits et protections individuels et collectifs aux citoyen·nes s'en trouve dès lors affectée.

En fait, la mise de côté des corps intermédiaires traduit un changement de logique sous-jacente. La légitimité et l'expertise des corps intermédiaires cèdent le pas à la volonté du pouvoir politique de passer en force, celui-ci estimant ses choix nécessairement meilleurs et sa légitimité, issue des urnes, supérieure.

Ainsi justifiée, une telle transformation s'opère au nom d'un renforcement de la démocratie. L'argument parait pourtant contestable à plusieurs égards.

Au 18e siècle déjà, Jean-Jacques Rousseau a souligné que la liberté des électeurs ne s'exerce que rarement et que, en dehors des rendez-vous électoraux, les citoyens perdent leur liberté pour les représentants qu'ils ont élus. Or, de tous les peuples d'Europe, les Belges sont ceux qui votent le moins souvent[8]. Les citoyen·nes de ce pays ont donc sans doute intérêt, plus que d'autres encore, à pouvoir se faire entendre par d'autres canaux entre deux rendez-vous électoraux quinquennaux.

Privilégier une logique majoritaire et directive à une logique proportionnelle et négociée peut aussi s'avérer source de moindre stabilité : les choix posés par une majorité, surtout s'ils sont contestés par une large part de la population, peuvent être défaits par la majorité suivante si un retour de balancier survient d'une élection à l'autre.

Enfin, il est important de relever que la limitation de la marge de manœuvre des corps intermédiaires ne bénéficie pas aux membres des assemblées législatives, choisis par les citoyen·nes. En Belgique comme ailleurs, c'est l'exécutif qui est devenu le centre de gravité de la répartition des trois pouvoirs. En outre, particratie oblige, les appareils et présidents de parti de la majorité détiennent un pouvoir considérable. La mise à l'écart des corps intermédiaires réduit donc l'implication de larges pans de la société dans la prise de décision et favorise tout à la fois le processus de centralisation de la décision au sein même du pouvoir politique. Corollairement, l'affaiblissement des contre-pouvoirs et d'un système reposant sur ceux-ci ouvre la voie à un pouvoir plus fort et répressif, qui se nourrit de la montée en puissance des discours d'extrême droite et l'alimente tout à la fois.

À bien des égards, la tendance qui affecte aujourd'hui les corps intermédiaires est susceptible de produire des effets structurels sur la démocratie belge qui dépassent largement les conséquences pour ces organisations elles-mêmes.

7 De Coorebyter, V. (2022). La démocratie et ses variantes. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2551, p. 13.

8 Cf. Istasse, C., & Sägesser, C. (2024). La simultanéité des élections en Belgique dans le contexte européen. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2608.