

## BELGIQUE

### LA BELGIQUE À L'ÉPREUVE DU CORONAVIRUS

**L**a manière dont la Belgique a dû faire face à l'épidémie de Covid-19 présente plusieurs singularités. Il faut d'abord rappeler qu'elle fut particulièrement exposée au début de l'épidémie, avec une multitude de foyers résultant d'échanges avec d'autres pays européens. Ceci est d'abord dû au statut de Bruxelles, siège de plusieurs institutions de l'Union européenne et, par-là même, au centre des flux humains du continent. En outre, plusieurs familles sont revenues au mois de février de vacances passées dans le nord de l'Italie. Face à cette situation, force est de constater que le gouvernement belge n'était *a priori* pas dans les conditions politiques idéales pour mener une politique énergique. Le pays sortait en effet d'une crise politique qui le voyait, depuis plus d'un an, être mené par un gouvernement gérant les affaires courantes. Le gouvernement fédéral ne disposait plus de majorité depuis le départ, en décembre 2018, de la N-VA (nationalistes flamands) sur fond de désaccord en matière de politique migratoire. Depuis les élections législatives du 26 mai 2019, les tentatives de former un nouveau gouvernement étaient restées vaines. Si cette faiblesse initiale a pu être provisoirement surmontée, les circonstances politiques et les caractéristiques institutionnelles influencent de manière fondamentale la façon dont la crise actuelle a été gérée.

Pour comprendre cette gestion, il convient donc de mêler les perspectives politiques et sanitaires, les deux aspects s'influençant mutuellement.

#### La mise en place du gouvernement Wilmès II

Lors des prémises de la crise en janvier, la Belgique était donc toujours à la recherche d'un gouvernement de plein exercice. Dès le 28 février, le président du CD&V (chrétiens-démocrates flamands) voyait l'opportunité de profiter de cette crise et du sentiment d'urgence qu'elle inspirait pour former, enfin, un gouvernement fédéral. Gouvernement qu'il appela, de manière aussi claire que peu opportune en termes de communication, « coalition Corona ». Quelques semaines plus tard, cette coalition faillit voir le jour. Le 13 mars, les ennemis irréductibles PS et N-VA s'étaient en effet mis d'accord pour entamer des négociations en vue de former un tel gouvernement. On est même convenu que Sophie Wilmès resterait à la tête de ce gouvernement censé être provisoire, le temps de gérer tant l'épidémie de covid-19 que les conséquences économiques et sociales du confinement. Sophie Wilmès s'était en effet déjà illustrée par son leadership et ses capacités de communication alliant clarté, empathie et volontarisme. Mais la mise en place de cette coalition échoua finalement, faute de soutien au sein du PS, premier parti francophone. On aboutit alors à une formule hybride et dégradée : le gouvernement de gestion des affaires courantes, inchangé dans sa composition, serait désormais soutenu de l'extérieur par l'ensemble des partis politiques, à l'exception du *Vlaams Belang* (extrême-droite flamande) et du PTB (extrême

gauche). Ce gouvernement continuait donc à ne rassembler que trois partis (MR, VLD et CD&V), sans aucun changement de portefeuille ministériel. Si cette formule de gouvernement minoritaire est courante dans certaines démocraties parlementaires, elle est très rare en Belgique. Le gouvernement Wilmès était en outre doté de pouvoirs spéciaux lui permettant de prendre les décisions nécessaires pour faire face à la crise sanitaire. Pour compliquer le tout, la N-VA, plus grand parti du pays, votait les pouvoirs spéciaux, mais refusait de soutenir la mise en place d'un gouvernement de plein exercice. Cette fragilité initiale fut alors peu remarquée tant du fait de l'urgence de la crise que de la personnalité de Sophie Wilmès, qui semblait planer au-dessus de ces querelles politiciennes.

### **Un confinement théoriquement strict**

Face à la pandémie, et la situation d'urgence, la réponse des autorités s'est faite en deux temps. Dès le 12 mars, des mesures fortes et spécifiques étaient prises : interdiction de tout rassemblement, fermeture des écoles et des universités, fermetures des cafés et des restaurants. Le 17 mars, on passait au stade dit de phase 3 de l'épidémie avec confinement et fermeture des commerces non essentiels<sup>1</sup>. Pour détailler ces mesures, il est tentant de faire la comparaison avec la France. En effet, les mesures belges ont été prises respectivement quelques heures après le premier discours d'Emmanuel Macron le 12 mars, et le lendemain de l'annonce du confinement français le 17 mars. De même, les mesures de confinement prises

<sup>1</sup> Étaient considérés comme essentiels les commerces alimentaires, les pharmacies et les animaleries.

en Belgique sont assez proches de celles en vigueur en France : les citoyens doivent rester à domicile sous peine d'amende, avec des exceptions strictement énumérées. Mais cette similitude avec la situation française est en réalité très théorique. Dans les faits, le confinement tel que pratiqué en Belgique était beaucoup plus souple qu'en France. Il n'y avait pas d'attestation à porter sur soi en cas de sortie et, surtout, la répression policière concernait surtout les regroupements ou les infractions au confinement jugés excessifs. Ici comme dans d'autres domaines, la politique de confinement place la Belgique à la limite entre les politiques particulièrement strictes menées dans les pays latins (France, Italie, Espagne) et celles beaucoup plus souples menées en Allemagne ou aux Pays-Bas. Elle était néanmoins clairement du premier groupe plutôt que du second.

### **Le fédéralisme belge : particularités et mise entre parenthèses**

Avant de voir les résultats de cette politique, attardons-nous sur le mode de prise de décision particulier durant la période ouverte le 12 mars. Les décisions décrites ont été prises par une instance spécifique, le Conseil national de sécurité. Cet organisme a la particularité de rassembler, outre le Premier ministre et quelques ministres fédéraux compétents, l'ensemble des ministres-présidents des entités fédérées du pays<sup>2</sup>. Les décisions sont prises par consensus et il a été décidé, dès le départ, de mener une politique

<sup>2</sup> Depuis l'instauration du fédéralisme en 1991, la Belgique est composée de trois régions (Bruxelles, Flandre et Wallonie) et de trois communautés (néerlandophone, française et germanophone). La région flamande et la communauté néerlandophone sont représentées par le même gouvernement.

uniforme sur l'ensemble du territoire belge. Ceci a mené dans les faits à une mise entre parenthèses du fédéralisme belge. En effet, l'intérêt du fédéralisme est bien d'avoir des politiques différenciées en fonction des réalités de chaque entité fédérée. Dans la crise du covid-19, l'Allemagne a montré tout l'intérêt que pouvait avoir une action décentralisée. En Belgique, les gouvernements des différents niveaux de pouvoirs ont eu à cœur d'avoir une action uniforme sur l'ensemble du territoire national. Au final, la Belgique a cumulé les défauts des systèmes unitaires et fédéraux. Ainsi, à l'instar de pays unitaires comme la France, la Belgique n'a pas pu mener une action au plus près des réalités locales. Les mêmes restrictions se sont appliquées que l'on soit dans une grande ville où l'épidémie sévissait, ou dans des zones rurales peu touchées. Mais l'avantage d'un pays unitaire est de pouvoir prendre des décisions fortes rapidement. À l'exception des premières décisions de mars concernant la mise en place du confinement, ce ne fut pas le cas en Belgique. Il est en effet nécessaire de s'accorder entre sept gouvernements, qui plus est composés pour chacun de coalitions de partis différents. En outre, les décisions relevant du gouvernement fédéral étaient prises par une instance créée pour l'occasion : le kern<sup>10</sup>. Habituellement, le « kern » (gouvernement restreint) rassemble le Premier ministre et les Vice-Premiers ministres. On y a adjoint les présidents des 10 partis soutenant ce gouvernement afin de tenir compte de cette situation particulière. Cette institution souligne à la fois l'importance des présidents de partis en Belgique et la capacité à créer des instances *ad hoc* n'ayant aucune base constitutionnelle. Elle est surtout une source de contrainte

supplémentaire pour l'action publique dans le contexte de pandémie.

### **L'efficacité de la lutte contre la pandémie**

Malgré tous ces handicaps de nature politique et institutionnelle, la Belgique a lutté de manière efficace contre l'épidémie de Covid-19. Sur le plan des infrastructures hospitalières, il faut rappeler qu'elle était bien mieux dotée que la plupart des autres États européens, avec 16 lits en soins intensifs pour 100.000 habitants<sup>3</sup>. En outre, les messages adéquats ont été très vite diffusés auprès de la population qui les a, du moins au début, largement respectés. Il s'agit des consignes sur la conduite à tenir en cas de symptômes s'apparentant au Covid-19, à savoir consulter son médecin généraliste par téléphone et surtout éviter de se rendre directement aux urgences. Ces consignes, couplées au travail de la médecine de première ligne, ont permis d'éviter un afflux de malades vers les hôpitaux et des contaminations dans les salles d'attente. En Belgique comme ailleurs, l'objectif initial a consisté à éviter l'engorgement des services de soins intensifs. La hantise de tout gouvernement était en effet de voir se reproduire les scènes vues en Lombardie. La Belgique n'a en réalité jamais été réellement inquiétée à ce sujet. Ainsi, si certains hôpitaux (notamment bruxellois) ont pu être à un moment saturés, un plan de répartition national a permis d'éviter que cet engorgement local ne pose problème. Au niveau national, 1.900 lits en soins intensifs étaient consacrés aux potentiels patients Covid-19. Au plus fort

<sup>3</sup> Au niveau européen, seuls l'Allemagne, le Luxembourg et l'Autriche étaient mieux dotés au début de la crise.

de la crise, seuls 1.285 (68 %) d'entre eux étaient occupés.

L'hôpital belge a donc fort bien fait face. Mais ce tableau optimiste a été assombri par le nombre impressionnant de décès survenus dans les maisons de repos. Cette situation a bien sûr été constatée dans d'autres pays européens. Mais la Belgique affiche le taux record de 64% de décès concernant des résidents de structures pour personnes âgées. Pour filer la métaphore militaire, l'ennemi a été contenu là où on l'attendait, mais a frappé durement sur un autre front. Cette négligence relative concernant les maisons de repos peut partiellement s'expliquer par la place accordée à la médecine hospitalière et à ses représentants, que ce soit dans les médias ou auprès des instances de décision. Il conduit en tout cas à questionner l'efficacité de la stratégie de confinement. En effet, ces structures ont suivi à la lettre les mesures de confinement. Mais l'observation stricte de ces consignes n'a pas empêché de voir tant le personnel que les pensionnaires de ces établissements être largement contaminés.

Plus globalement, le résultat est un triste record pour la Belgique : avec 84 morts du Covid-19 pour 100.000 habitants, la Belgique est proportionnellement le pays le plus touché au monde par la maladie. Certes, ce chiffre très élevé doit être relativisé du fait d'une méthode de comptage des décès particulièrement large. Mais ces subtilités méthodologiques n'expliquent pas tout. En effet, une prise en compte de la surmortalité durant la crise place la Belgique parmi les plus touchés d'Europe. Elle se place ainsi au même niveau que l'Espagne qui disposait pourtant de moyens hospitaliers moins importants. Ces observations tendent en

tout cas à remettre en cause l'idée selon laquelle le confinement strict permet d'éviter davantage de décès.

### **Les experts au pouvoir ?**

La période de confinement en Belgique a vu l'émergence médiatique d'une série d'experts en santé publique : virologues, épidémiologistes et médecins. Cette présence médiatique s'est rapidement vue doublée d'une institutionnalisation de leur influence. En effet, au début du mois d'avril, le gouvernement belge a créé le "Groupe d'Experts en charge de l'Exit Strategy" (GEES) afin de planifier le déconfinement du pays. Ce conseil est singulier à double titre. Tout d'abord, il ne s'agit pas d'un conseil d'experts spécialisés qui regrouperait, par exemple, des experts en santé publique. On y a adjoint des économistes, ainsi qu'une juriste et une représentante du secteur social. Dans un schéma classique, les groupes d'experts spécialisés informent le pouvoir politique, à charge pour ce dernier d'effectuer la synthèse entre les demandes et intérêts contradictoires de différents secteurs. Mais ici, le GEES effectue lui-même cette synthèse, que le pouvoir politique est libre de suivre ou non. L'autre élément, aussi particulier que perturbant, est constitué par les sorties médiatiques régulières de membres du GEES, y compris depuis leur nomination dans ce conseil stratégique. Il s'agit toujours des mêmes experts (virologues, épidémiologistes ou médecins) qui interviennent pour porter le même message : il faut être extrêmement prudent et restrictif dans le rythme de déconfinement. A une occasion, le rapport envoyé par ce GEES au Conseil national de sécurité a fuité dans la presse, sans que

l'on sache si cette fuite provenait d'un membre du GEES ou de responsables politiques. Quoi qu'il en soit, il semble bien que le GEES et certains de ses membres se soient érigés en pouvoirs autonomes tentant non seulement d'influencer, mais aussi de concurrencer un pouvoir politique affaibli. Le plus fort de la crise passée, les tensions entre certains experts du GEES et les responsables politiques sont apparues au grand jour<sup>4</sup>. La place prise par les experts est incompréhensible si l'on n'a pas à l'esprit l'affaiblissement de la classe politique en Belgique. En effet, à la défiance structurelle de la population belge envers son personnel politique, s'ajoute un contexte où ce dernier était particulièrement décrédibilisé, tant du fait des échecs répétés en vue de former un gouvernement fédéral pérenne que de l'impréparation face à la crise sanitaire. Rappelons, en outre, que le pouvoir politique est éclaté entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées. On comprend dans ces circonstances que le rôle des experts peut être prépondérant, en particulier lorsque ceux-ci interviennent directement dans les médias ou sur les réseaux sociaux.

### **Un dé-confinement lent et erratique**

Cette situation est probablement une des raisons pour lesquelles le plan de dé-confinement belge fut l'un des plus lents d'Europe. Du point de vue économique, l'assouplissement des règles concernant le télétravail a permis une reprise partielle de l'activité dès le 4 mai, alors que tous les commerces non essentiels ont rouvert leurs portes le 11 mai. Mais c'est le calendrier

des autres aspects du dé-confinement qui contraste avec celui des pays voisins. Ainsi aucune école n'a rouvert ses portes avant le 18 mai. Et encore, celle-ci était presque symbolique avec seulement trois niveaux reprenant les cours deux demi-journées par semaine. Concernant les classes de maternelle et de primaire, on s'acheminait vers une fermeture jusqu'à la rentrée de septembre. Mais une interpellation ouverte et médiatisée des pédiatres a changé la donne. Ceux-ci ont souligné les dégâts psychologiques et sociaux d'un confinement prolongé sur les jeunes enfants ainsi que leur faible contagiosité. Ils se sont appuyés sur les exemples étrangers, en particulier du Danemark. Cette intervention publique montre que le problème n'était peut-être pas le pouvoir des experts, mais plutôt la priorité donnée à certains experts. Dans la foulée, le gouvernement flamand a décidé de procéder à la réouverture complète de ses écoles maternelles et primaires. Mis sous pression, les Francophones ont finalement décidé de suivre.

Concernant les contacts sociaux, le plan initial était à ce point restrictif que le Conseil national de sécurité a dû décider, là aussi en urgence, de permettre les visites à domicile de quatre personnes maximum à partir du 10 mai. Cette décision faisait suite aux critiques du parti écologiste francophone et à la crainte de voir les Belges enfreindre largement les consignes à l'occasion de la fête des Mères. Une décision de dernière minute a été prise concernant l'accès aux résidences secondaires, sous la pression des bourgmestres de communes de la côte belge. Tous ces exemples procèdent du même mode de fonctionnement : à un plan de dé-confinement initial très restrictif (où virologues, épidémiologistes et médecins

---

<sup>4</sup> Voir à ce sujet : « Pressions, lobbys, désaccords : trois mois de tensions entre experts et politiques », *La Libre Belgique*, 23 juin 2020.

ont un rôle prépondérant), répond un certain nombre de pressions auxquelles les politiques cèdent, le plus souvent en urgence. Il faut aussi évoquer les larges insuffisances de la politique de *tracing*, à la fois largement inefficace et apparemment contraire aux règles de respect de la vie privée. La manifestation contre le racisme, rassemblant 10.000 personnes à Bruxelles début juin, a achevé de donner l'impression d'un processus de dé-confinement loin d'être maîtrisé.

#### **Après la crise, de nouvelles élections ?**

Si le dé-confinement belge est particulièrement lent, le jeu politique a rapidement repris ses droits. Signe de la fin de cette période d'union nationale, les pouvoirs spéciaux octroyés au gouvernement Wilmès II, initialement prévus pour deux termes de trois mois, n'ont finalement pas été prolongés au-delà du mois de juin. Les négociations en vue de former un gouvernement fédéral de plein exercice ont repris, mais aucune perspective sérieuse ne se dégage pour l'instant.

La crise du coronavirus n'aura donc pas réussi à ressouder la Belgique, ni à la doter d'un gouvernement fédéral pérenne. L'union nationale entrevue au mois de mars n'aura pas survécu au passage du pic épidémique. La crise laissera en revanche une ardoise économique et budgétaire d'autant plus conséquente que le dé-confinement s'effectue lentement. Si des élections devaient avoir lieu à l'automne, on peut légitimement craindre une poussée des partis extrémistes (extrême droite en Flandre et extrême gauche en Wallonie), dopés par la crise économique qui s'annonce et les critiques faciles sur la gestion de l'épidémie.

*Vincent Laborderie est  
Maître de conférences à l'UCLouvain*