

Nécessité et prépondérance des partis politiques dans une polyarchie

*Une analyse structurelle et actionnelle
de la particratie en Belgique*

par Wilfried DEWACHTER,

Professeur ordinaire à la Katholieke Universiteit te Leuven.

★

La nécessité des partis politiques.

Comprendre la polyarchie, c'est accepter l'existence et le rôle important des partis politiques dans celle-ci. Le parlement, par la nécessité de former des majorités, engendre à l'origine des embryons de groupes d'alliés et d'adversaires, dont les réunions de plus en plus fréquentes accentuent davantage la répartition partisane. Une organisation rudimentaire de cet embryon permet en outre l'introduction dynamique d'un projet politique. Cette structuration sera d'ailleurs poussée par les dirigeants (phénomène universel dans les groupements politiques) en raison de son utilité dans la compétition pour les positions de pouvoir. Ce groupement doit passer aux élections, ce qui implique l'encadrement et l'orientation de milliers d'hommes. A la fin du XIX^e siècle ou dans le courant du XX^e siècle, un changement singulier se fait jour : la massification de la politique. Cette massification requiert un outil de liaison entre les masses et l'élite de la décision politique. Jusqu'à nos jours, un seul instrument a été utilisé pour mener à bien cette vaste tâche : le parti politique. Passer aux élections implique pour l'embryon de parti ou pour le parti-cadre qu'il doit se structurer en grande organisation de masse. « Aux protozoaires des époques antérieures a succédé le parti à organisme complexe et différencié du XX^e siècle » (M. Duverger).

Ces partis orientent les masses. Formulant des demandes (*interest-articulation*) et intégrant ces demandes dans un plan global (*interest-aggregation*), ils leur offrent une échelle de valeurs, une idéologie et un schéma d'interprétation des faits politiques nouveaux. Au besoin, pour

les causes importantes ou perçues comme telles, le parti peut se constituer en instrument de lutte ; une stratégie plus classique consiste en la compétition pour les positions de pouvoir et l'occupation des postes de commande en vue de réaliser le programme du parti. Ces stratégies requièrent un vaste recrutement et une sélection sévère du personnel politique. Envers ses électeurs et ses membres, le parti augmente considérablement la communication politique ; il constitue une courroie de participation politique. Cette action a pour effet une intégration politique plus poussée des partisans et une légitimation accrue du système politique en tant que tel, fût-ce par un biais partisan.

Le parti politique se caractérise incontestablement par des dysfonctions : la désintégration politique est amplifiée vis-à-vis des non-partisans ; le parti, qui groupe et aligne avec une certaine agressivité, diminue le pluralisme politique et contribue au figement de la société, d'autant plus qu'il peut politiser à outrance. La série de dysfonctions est pourtant moins longue que celle des fonctions : si certaines de ces dernières peuvent être mieux exercées par d'autres organisations, le parti est seul à les rassembler en aussi grand nombre dans le domaine politique. Le parti politique fait fonctionner la polyarchie. S'il n'existait pas, il faudrait l'inventer.

La partitocratie.

La partitocratie se caractérise par une prépondérance des partis sur les autres acteurs ou institutions prenant part au processus de la décision politique. C'est ce dont la Belgique ou l'Italie sont des exemples frappants. Cette partitocratie se développe à partir de la nécessité structurelle des partis politiques pour la polyarchie. Toute polyarchie n'est cependant pas une partitocratie : la V^e République en France, la République Fédérale Allemande, le Royaume-Uni ou l'Autriche en témoignent clairement (voir l'article sur le degré de partitocratie dans les polyarchies en Europe Occidentale). La question est donc de savoir dans quelles conditions et par quelle structuration se fait jour la tendance à la partitocratie.

La comparaison avec d'autres états (par exemple ceux mentionnés ci-dessus) et avec d'autres périodes (par exemple celle des années soixante) autorise la conclusion que ni la crise économique, ni la surcharge gouvernementale (*government overload*) dans l'état de prospérité ou dans l'état de bien-être sont les causes de la partitocratie. Elles sont plus spécifiques, et appellent une analyse détaillée par état.

Un rôle « impérialiste » défini par le « zuil ».

Le « pilier » (*zuil*) philosophique ou idéologique prescrit un rôle « impérialiste » au parti politique. Les valeurs générales sont considérées soit comme incompatibles avec les valeurs propres au *zuil*, soit comme inférieures à celles-ci. D'après cette conception, ce sont les valeurs spécifiques du *zuil* qui doivent orienter l'évolution de la société. Le parti politique lié au *zuil* a la tâche de concrétiser au maximum cette conception dans les faits. Entreprise avec une certaine agressivité, cette tâche se traduit par un « impérialisme » intra-état. L'instrument de combat que constitue le parti politique investi d'un tel rôle y trouve aisément la justification d'une subordination des autres instances.

Un pouvoir considérable.

De par ses liens avec les *zuilen* et les grandes organisations qui en dépendent, tout comme par son organisation et ses activités, le parti politique belge constitue une structure dotée d'un pouvoir considérable. Par ses liens avec les *zuilen* et les mass-media, le parti peut « faire et défaire » les *issues*, les points de litige. Dans une large mesure, c'est le parti qui détermine l'agenda politique. De plus, le parti politique dispose d'un système de contrôle sophistiqué et d'un système de pouvoir étendu, fonctionnant aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du parti. Le militantisme de la base ou du parti tout entier se vivifie par l'accentuation de l'idéologie et du programme, action mettant en évidence la spécificité partisane. La mobilisation et la spécification partisans peuvent également être réalisées par la création d'adversaires ou l'activation d'une vieille antithèse. Si la polarisation ne peut être accentuée, une injection de réalisations politiques peut faire fonction de facteur de mobilisation ou de légitimation. Un leadership qui fait autorité et à coup sûr un leadership charismatique permettent d'imposer la ligne directrice du parti. Si ces moyens de grande envergure font (temporairement) défaut au parti, il n'est pas pour autant dépourvu d'autres leviers de commande, effectifs eux aussi, tels que la communication informative ou la formation d'opinion, la manifestation de participation ou la manifestation rituelle, le sanctionnement positif ou négatif, la réorganisation interne. En Belgique viennent s'ajouter à ces facteurs la politisation partisane des experts dans les matières à décisions politiques, ainsi que le développement considérable du clientélisme. La technocratie ne dispose pas en Belgique de la latitude qui lui permettrait de se déployer ; au contraire, les technocrates potentiels sont « matés » par les partis, de

sorte que leur pouvoir dépend dans une proportion grandissante du succès électoral et gouvernemental du parti pour lequel ils ont dû opter. Le parti politique se prolonge dans leur propre vie, dans leur pouvoir et leur carrière professionnelle. D'autre part, on assiste à un développement de la tendance au clientélisme offrant des services au public, et en la matière, le grand parti au pouvoir peut en faire davantage que les partis de petite taille ou les partis d'opposition, à tout le moins les partis d'opposition structurelle.

La subordination d'autres acteurs importants.

A sa constitution en « régime parlementaire » presque classique, l'état belge ne s'est doté que d'un petit nombre d'acteurs ou d'institutions importantes, à savoir le roi, le parlement et le gouvernement*. Les aspirations orléanistes n'étant pas absentes en 1831 dans le chef du roi, il a fallu œuvrer plus de cent ans pour voir la royauté parlementaire se conformer intégralement au modèle classique, qui lui prescrit notamment de « s'informer, d'encourager et de mettre en garde ». Depuis 1951, cette tendance à la démocratisation est bien établie ; elle signifie que le pouvoir du roi a été considérablement rogné, à le comparer à celui des premiers rois belges.

Quoique en théorie l'égal de l'exécutif, le parlement n'a jamais été l'institution prépondérante dans la structuration du pouvoir politique. Tout au long de l'histoire politique de la Belgique, le gouvernement a clairement dominé le parlement — mis à part quelques épisodes bien connus. Dans un « régime parlementaire », le parlement sert en premier lieu de système de comptage et de relais de manœuvre pour une majorité gouvernementale. La séparation des pouvoirs et le contrôle de l'exécutif par le parlement de prime abord s'écartaient du schéma théorique. Le bicaméralisme a par ailleurs une fonction de limitation du pouvoir parlementaire.

Mais le gouvernement a lui aussi vu son pouvoir diminuer, par l'action des partis politiques. Ceux-ci se sont acquis un droit de regard de plus en plus accentué sur la composition du gouvernement ainsi que sur l'élaboration de la déclaration gouvernementale. Ils décident dans leurs congrès de l'investiture du gouvernement avant même que le parlement ait été informé de l'existence et de la composition partisane et personnelle de celui-ci. Cette influence grandissante des partis politiques est

* Hormis le pouvoir judiciaire.

due à leur fonction décisionnelle dans les litiges importants, les partis étant les seuls à pouvoir « réduire » un conflit et à engager une désescalade. L'augmentation du nombre de partis, paradoxalement, affaiblit plus le pouvoir du gouvernement que celui des partis. La scission des partis traditionnels a notablement amoindri la capacité du gouvernement de réaliser des compromis. Les partis, impliqués de plus en plus dans la fonction de pacification (fût-ce à propos de conflits qu'ils ont engendrés ou amplifiés eux-mêmes) et, partant, dans la décision politique en général, mettent en œuvre les moyens de contrôle qu'ils ont à leur disposition, et y ajoutent une politisation partisane du gouvernement par la nomination de certains ministres, d'un premier ministre ou de vice-premiers ministres, de membres des cabinets — jusque dans des cabinets adverses. Cette politisation partisane se prolonge par la pondération partisane des compétences et tout récemment par le changement de la clef de composition du cabinet restreint : ses membres y siègent aujourd'hui moins en raison de leurs compétences que pour leur qualité de porte-parole des partis ou de leurs tendances. Le parti, dans sa volonté de s'imposer dans son rôle important de pacificateur et d'instance de décision, déploie avec acharnement tous les moyens qu'il possède. Le « matage » d'instances ou d'institutions qui devraient être indépendantes des partis est le risque que crée cette stratégie.

La désignation du gouvernement peut prendre d'autres formes que celles exposées plus haut. De fait, le caractère que nous lui connaissons aujourd'hui date d'il y a vingt ans environ.

L'abandon d'un autre modèle.

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la gauche et la droite, respectivement le PCB, le PSB-BSP et les libéraux d'une part, et le PSC-CVP d'autre part, s'opposèrent obstinément dans une série de litiges dont la question royale était de loin le plus conflictuel. De 1946 à 1950, chaque élection vit le PSC-CVP se rapprocher de la majorité absolue, qu'il allait atteindre en 1950. Les électeurs désignaient directement leur gouvernement, tout comme en mars 1950, par un référendum, ils s'étaient prononcés sur la question royale. Le gouvernement élu fit rentrer le roi qui, au bout d'une semaine, sous la pression d'une agitation intense, fut contraint d'abdiquer : ultime pacification qui allait à l'encontre de la majorité qui par deux fois s'était exprimée. Le PSC-CVP perd les élections de 1954 ; il est dès lors normal que les vainqueurs, le PSB-BSP et les libéraux, forment le gouvernement. Ce gouvernement,

investi lui aussi par les électeurs, se met à réaliser son programme, dont une des conséquences sera le conflit scolaire. En 1958, l'électeur fera à nouveau changer la majorité de camp : il en résulte un gouvernement PSC-CVP. Mais à ce moment, une option politique importante est prise : la pacification du conflit scolaire. C'est l'élite politique qui en décide ainsi, employant pour faire aboutir cette ligne politique l'instrument qu'est le parti politique. Dans le même mouvement, les partis changent de place dans le spectre idéologique : le PSC-CVP occupe dorénavant le centre et les libéraux la droite. Le PSC-CVP, plus de vingt ans durant, fera ou trouvera, tantôt à droite, tantôt à gauche, son ou ses partenaires de gouvernement, quels que soient les résultats des élections, comme en témoignent par exemple les élections de 1965 et les gouvernements qui les suivirent. Cette pacification se justifiait par la difficile désescalade des conflits en Belgique. Le modèle de la désignation directe du gouvernement s'est vu déborder par l'action de la rue. L'élite politique, poussée par l'élite tout entière, a compris son rôle. Elle y emploie tous ses moyens, ce qui signifie en premier lieu les partis politiques. Dès lors, la participation en Belgique se caractérise essentiellement comme un phénomène instrumental.

