

L'évolution de la politisation en tant qu'instrument de la participatie dans le régime politique belge d'après-guerre

par Lieven DE WINTER,

Aspirant de la Fondation Nationale de Recherche Scientifique.



Devant l'inquiétude dont l'opinion publique a fait preuve au cours de ces dernières années, nous nous sommes proposés de déterminer dans quelle mesure on peut constater, dans le régime politique belge d'après-guerre, un accroissement de la politisation en tant qu'instrument de la participatie. La participatie peut se définir comme une variante de la démocratie parlementaire classique (caractérisée par l'élection libre des membres des chambres législatives et par le pluralisme des partis, des idéologies et des courants d'opinion publique), variante dans laquelle la décision politique revient aux partis plutôt qu'aux autres sous-structures du système politique (telles que le parlement, le gouvernement et son administration, le pouvoir judiciaire et la presse).

Le contrôle des partis sur le gouvernement s'opère de plusieurs façons. Dès la fin du XIX^e siècle, les partis ont affaibli le pouvoir constitutionnel du roi, en intervenant dans la nomination des ministres. Aujourd'hui, un gouvernement doit en premier lieu gagner la confiance des partis de la majorité. L'importance de ceux-ci se manifeste par la prédominance des présidents de parti dans les négociations formatrices, par la préfiguration progressive de la future politique du nouveau gouvernement, préfiguration cristallisée dans les accords gouvernementaux entre les partenaires de coalition, et enfin par l'obligation accrue d'un débat et d'un vote d'investiture aussi bien dans les partis qui formeront la majorité qu'au parlement.

Le transfert de pouvoir du roi aux partis aurait pu démocratiser le processus de formation du gouvernement; on observe cependant que les options des électeurs et des membres des partis ne sont pas devenues décisives. Pour preuve : les accords gouvernementaux, que les états-majors des

partis proposent à leurs bases par la voie d'un congrès de parti, ne sont jamais rejetés.

Le pouvoir des présidents de parti, pour ce qui a trait à la composition de la coalition, la répartition des portefeuilles et la nomination des titulaires, s'est accru au détriment de celui du formateur et de la dépouille de pouvoir laissée au roi en la matière. Ce pouvoir de nomination donne aux présidents et aux leaders des partis un moyen de contrôle supplémentaire pour contraindre leurs ministres et leurs parlementaires ministrables à la discipline du parti. La politique future des nouveaux gouvernements est sans cesse plus étroitement préfigurée par les accords gouvernementaux. Ceux-ci sont devenus quasi-exhaustifs et très détaillés. Outre l'orientation de la décision politique pendant la formation du gouvernement, les états-majors des partis jouent également un rôle crucial dans la conclusion et dans l'exécution des grands pactes (tels le pacte scolaire, le pacte culturel et les pactes communautaires), pactes que le gouvernement et le parlement ne peuvent guère modifier. Bien que la décision politique ne se déroule que rarement au grand jour en Belgique, les quelques recherches empiriques existantes permettent de conclure que les interventions des partis et des groupes de pression sont fréquentes et décisives pour la politique générale du gouvernement. A côté de leur fonction technique et technocratique, les cabinets ministériels sont les vecteurs d'un contrôle des partis sur la gestion quotidienne de leurs ministres dans le gouvernement. Les principaux membres de ces cabinets sont désignés par le ministre, sur la proposition ou sur l'insistance du président de parti. Les cabinets ministériels, qui ne cessent de grossir, exercent pour la plupart des fonctions qui sont du ressort de l'administration publique, surtout en ce qui concerne la préparation de la politique générale des ministères et la politique du personnel.

Le fonctionnement, le recrutement et la promotion du personnel de l'administration publique sont de plus en plus sujets aux influences des partis. La politisation prend le biais d'un recrutement en dehors du statut Camu des agents publics temporaires ou contractuels, d'une régularisation de ces fonctionnaires et de l'établissement de nouvelles institutions ou de nouveaux services dans lesquels il est loisible au ministre de nommer le cadre sans être tenu au respect rigoureux des dispositions statutaires.

La promotion des fonctionnaires des niveaux inférieurs faisant l'objet d'une réglementation stricte, l'ingérence des partis y est minime. Au premier niveau, les promotions dépendent exclusivement du patronage politique, situation instaurée dès les années cinquante.

Dès le début des années soixante-dix, on observe une tendance à la pacification et l'institutionnalisation du patronage des partis. En marge du programme gouvernemental, les partis de la majorité s'accordent sur la répartition des promotions selon une proportion fixée par leurs rapports numériques au parlement. L'élaboration et l'exercice de ce patronage concerté ont lieu dans le cadre de la Commission Dekens. Les partis de la majorité y négocient régulièrement la répartition des nominations à effectuer concrètement dans chaque département. De plus, en ce qui concerne le patronage du recrutement et de la promotion des fonctionnaires, la préparation, l'introduction et même la décision et le suivi des dossiers à l'intérieur des partis, se sont fortement centralisés au cours de ces dernières années.

Le parlement en est réduit à enregistrer les initiatives et les activités du gouvernement, inspirées par les partis et les groupes de pression. Le pouvoir des dirigeants de partis nationaux et fédéraux sur leurs parlementaires s'est accru par le fait qu'eux décident aujourd'hui de la composition des listes des candidats pour les élections législatives. Le poll, ouvert à tous les membres du parti, est une méthode de composition des listes électorales tombée en désuétude, alors que dans les années cinquante et soixante, près de la moitié des membres des partis participaient à cette étape décisive dans le processus de sélection des députés.

Le parlement n'exerce presque jamais d'influence réelle sur la dissolution des gouvernements. Malgré l'augmentation du nombre des propositions de loi et des amendements déposés dans les chambres, les initiatives parlementaires sont rarement couronnées de succès. Dans le total des lois votées, la proportion des propositions de loi approuvées est éminemment restreinte. La prédominance législative du gouvernement trouve son explication dans certaines règles internes du parlement, dans l'insuffisance de l'infrastructure intellectuelle dont les parlementaires peuvent disposer dans l'accomplissement de leurs fonctions législatives et de contrôle, et dans la discipline de parti à l'occasion des votes.

Cette discipline est par ailleurs imposée de façon presque constante. En effet, dans les questions importantes ou considérées comme telles, les parlementaires de la majorité se trouvent prisonniers d'un dilemme : il leur faut soit approuver la totalité des activités et des projets de leur gouvernement, soit provoquer la chute de celui-ci ; notre système veut en effet que le gouvernement démissionne quand il est mis en minorité sur de telles questions.

Le contrôle exercé par le parlement sur la politique gouvernementale par le biais du vote des budgets ministériels se réduit de plus en plus à une simple formalité. Par contre, le nombre d'interpellations et de ques-

tions parlementaires continue d'augmenter, en particulier celles qui viennent des membres de l'opposition.

On peut douter que le parlement exprime les opinions de l'électorat d'une façon adéquate. Les parlementaires ne doivent pas leur siège aux seules positions idéologiques ou aux seuls mérites politiques de leur parti. En votant pour un parti, un grand nombre d'électeurs remercie l'un de ses candidats pour les services sociaux qu'il leur a rendus. Ainsi le service social et le cumul de diverses fonctions extra-parlementaires sont devenus les activités principales d'un bon nombre d'élus. Il en résulte un absentéisme notoire lors des sessions plénières sans vote et des réunions de commission.

Etant donné que la formation professionnelle préliminaire de la majorité des candidats à la magistrature est sommaire, sinon inexistant, les acteurs politiques (le ministre de la Justice et son cabinet, les ministres du Travail, des Affaires Economiques et des Classes Moyennes, les divers groupes de pression à consulter, les mandataires locaux et régionaux et les présidents de parti) ont une grande liberté de choix en ce qui concerne les nominations dans la magistrature. Le patronage politique y était déjà étendu avant la deuxième guerre mondiale. Si la politisation de la magistrature n'a donc guère évolué quantitativement, des changements qualitatifs s'y sont fait jour. C'est ainsi que l'on constate une évolution du patronage des hommes politiques dans le sens d'un patronage collectif et d'une meilleure organisation des mécanismes de politisation dans les partis même. Dans ces derniers s'institutionnalisent des commissions de nomination où les candidats d'un parti vont faire acte d'allégeance. On observe également une tendance à la concertation et à la répartition proportionnelle des nominations entre les partis de la majorité. On peut douter que la légitimation officielle de la politisation des nominations, à savoir la composition pluraliste de la magistrature, soit effectivement réalisée par ce biais. En tout état de cause, cette politisation conduit à une perte de qualité et de célérité de la justice.

La loi de 1960 a sensiblement réduit l'influence directe du gouvernement sur les institutions belges de radiodiffusion et de télévision (RTB-BRT). Cette tentative d'assurer une autonomie politique structurelle aux instituts d'émission a été discréditée d'emblée par les partis. Par un accord secret, les trois partis traditionnels se sont partagé les mandats des conseils d'administration et les postes principaux dans les hiérarchies de la RTB et de la BRT. L'indépendance politique des membres des conseils d'administration vis-à-vis des partis s'est encore réduite depuis, le cumul de la fonction d'administrateur avec une fonction importante au sein d'un parti devenant plus fréquent. La politisation de la hiérarchie des

instituts donne lieu à des marchandages et à des manœuvres des partis à chaque vacature, ce qui entrave l'efficacité du fonctionnement des instituts et fait obstacle à leur modernisation. C'est surtout la jeune génération des journalistes qui s'oppose aux tentatives des partis de patronner leurs promotions.

Les partis effectuent des démarches répétées auprès de leurs membres dans le conseil d'administration et dans la hiérarchie, et même auprès des journalistes, en vue de manipuler le contenu des émissions d'informations. Le nouveau décret de 1979, régissant la BRT, augmentera considérablement la part des émissions des partis et des organisations idéologiques apparentées dans l'horaire réservé à l'information politique. Par le biais de ces émissions, la fonction d'interprétation des faits politiques passe dans une proportion non négligeable du cadre de la BRT au cadre partisan.

Les partis ne peuvent plus aussi aisément que par le passé manipuler les opinions des citoyens par la voie des journaux, puisque l'intégration structurelle entre les partis et les journaux s'est relâchée depuis trente ans. Le pourcentage des leaders de parti dirigeant dans le même temps une maison d'édition ou la rédaction d'un journal s'est réduit de 34 % en 1945 à 14 % en 1975.

Néanmoins, ces leaders ne sont pas remplacés par des figures neutres, mais par des personnes qui occupent des postes importants dans un des trois « mondes » (« *zuilen* ») dont le parti social-chrétien, le parti socialiste et le parti libéral sont les porte-paroles dans l'arène politique.

L'intégration culturelle entre les partis et la presse écrite s'est affaiblie par suite de la disparition lente des journaux de parti et de la perte de partialité manifeste de la part des journaux de tendance, et ce malgré la régression des journaux neutres.

En dépit du fait que l'accroissement de la particratie dans le système politique belge aurait pu démocratiser la vie politique, l'affiliation des citoyens aux partis et leur participation aux activités de ces partis sont très limitées. Ainsi la légitimité de cette particratie croissante devient-elle problématique.

