

Mutations du système des partis en Belgique de 1945 à 1980

par Mieke VAN HAEGENDOREN,

Professeur à l'Economische Hogeschool Limburg

★

L'accroissement du pouvoir des partis politiques doit en première instance être placé dans le contexte d'une mutation de l'état libéral en un état-providence, dans lequel sont assurés et garantis, à charge de l'état, des services de tout ordre reconnus comme des droits. Aux pouvoirs publics incombe de la sorte une lourde responsabilité — qui toutefois sera partagée dans bien des cas. En effet, pour nombre de services, le pourvoyeur concret n'est pas l'état en tant que tel mais une institution privée, que l'état finance et pour laquelle il se porte garant : réalisation du principe de subsidiation propre au XIX^e siècle.

Ces institutions ont le plus souvent une couleur politique ou idéologique définie. Or, davantage que par le passé, les organisations appartenant à un même « pilier » (zuil) se voient aujourd'hui mises sous le contrôle organisationnel des partis politiques, dont l'importance fonctionnelle s'est de ce fait considérablement accrue — et plus encore en Belgique qu'à l'étranger.

Si, incités en cela par la crise économique, nous nous interrogeons sur le fonctionnement de l'état-providence, c'est inévitablement à ceux qui en assurent la gestion — les partis politiques — que nous aurons affaire.

Au niveau politique global, au niveau de leur corps électoral et au niveau de leur organisation interne, quelle a été l'évolution des partis depuis 1945 ?

1. La structure politique globale.

Les phénomènes les plus frappants intervenus au cours de la période ici envisagée sont la tendance au fractionnement des partis politiques « traditionnels » (catholique, socialiste et libéral) d'une part, la naissance et la consolidation des partis communautaires d'autre part. Le PSC-CVP

fut le premier parti à réaliser la scission linguistique — préfigurée dès avant la deuxième guerre mondiale par la constitution de deux « ailes » linguistiques —, le PSB-BSP fut le dernier à s'y résoudre. L'objectif de ces répartitions fut et demeure l'accroissement de leur électorat, par la possibilité de jouer sur les besoins propres à chaque région.

Grosso modo, l'électorat global des familles politiques traditionnelles n'est guère inférieur à ce qu'il était avant 1940, soit 80 % environ.

Dans les positions politiques des partis, on observe peu de déplacements. Les partis ont-ils évolué vers la droite ou vers la gauche ? Sont-ils devenus plus progressistes ou plus conservateurs ? Ces concepts même ont évolué.

Depuis 1945, les partis politiques ont dû affronter un certain nombre de problèmes politiques. Par la généralisation de la sécurité sociale et l'institutionnalisation d'une économie de concertation, on jeta entre 1945 et 1950 — et ce malgré une grande instabilité gouvernementale — les fondements du type de société qui est aujourd'hui encore le nôtre. Les partis furent reconstitués sous des dénominations diverses, les polarisations survenant non pas à propos du fonctionnement de la société à venir, mais à l'occasion de conflits « rétrospectifs » : la question royale et la collaboration. Quant à la question scolaire, elle fit revivre des oppositions du XIX^e siècle.

Les grèves de 1960-61, à l'occasion de la loi unique, constituèrent un conflit à la fois socio-économique et communautaire ; elles redonnèrent une vie nouvelle à une polarisation très ancienne opposant la Flandre catholique à la Wallonie rouge. A partir de ce moment, les oppositions communautaires s'accrochèrent (morcellement des formations nationales, révision constitutionnelle, etc.), dans le même temps que se fit jour ce que l'on a coutume d'appeler « la dépolitisation de la scène politique ». Cette dépolitisation fut pourtant des plus relatives, et les années soixante eurent bel et bien leur lot de débordements politiques émotionnels : la grève des médecins en 1964, les grèves sanglantes de Zwartberg en 1966, les troubles estudiantins de 1968.

Ces désordres laissèrent cependant intactes les oppositions politiques traditionnelles.

Une nouveauté sur l'échiquier politique fut constituée par les brèves participations gouvernementales du FDF, de la VU et du RW, partis apparemment jugés trop peu sûrs par la suite. Ainsi donc, on voit que les rapports de force entre partis n'ont guère changé entre 1945 et 1980.

Ces dernières années, le terme « d'état-CVP » connaît une vogue certaine. Le phénomène, quant à lui, n'est pas neuf. Il y a un siècle, le parti catholique a formé des gouvernements homogènes de 1884 à 1914, et

aux élections de 1894, la *totalité* des sièges flamands alla à des élus catholiques.

De nos jours, la position de pouvoir du CVP est simplement plus évidente, et cela parce que le pouvoir de l'état — donc celui des partis — s'est accru, parce que la vie culturelle est sujette à un cloisonnement idéologique généralisé et parce qu'en raison des fusions de communes, bon nombre de conseils communaux ont reçu une claire coloration partisane — l'appartenance au CVP étant prédominante en Flandre.

Pour ce qui est de l'évolution de la position de pouvoir du PS-SP, on observe que les discussions concernant le principe des participations gouvernementales se sont entièrement effacées au profit de discussions concernant leur opportunité : les socialistes sont des partenaires gouvernementaux sûrs et il y a peu de postes ministériels auxquels ils ne puissent prétendre. Quant aux libéraux, leur position de pouvoir demeure assez analogue à celle qui était la leur avant la deuxième guerre mondiale.

Il y a un rapport de détermination mutuelle entre la position de pouvoir des partis politiques et la situation politique globale. C'est ainsi que la mutation fonctionnelle des partis ne peut se comprendre que par l'évolution de l'état-providence, intervenant sans cesse davantage dans les domaines les plus variés.

La manifestation la plus concrète de la mutation fonctionnelle dont nous venons de faire état est le dépérissement du pouvoir des fractions parlementaires et l'importance sans cesse croissante prise — que ce soit au niveau national ou local — par les directions des partis au détriment des mandataires politiques. A échéance plus ou moins longue, ce glissement de pouvoir eut pour conséquence de conférer au parti la responsabilité qu'auparavant les mandataires détenaient à titre individuel, transfert qui donna toute latitude à la « discipline de vote ».

Vis-à-vis du gouvernement et des fractions, les instances centrales des partis exercent de plus en plus une fonction de contrôle et même d'orientation. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les présidents de fraction et les ministres occupent à leur tour une place importante au sein de ces « instances centrales ». Il est difficile de tracer une ligne nette et générale en la matière, d'autant que la personnalité des politiciens eux-mêmes joue un rôle important dans l'accroissement du pouvoir et la consolidation de celui-ci, objectif des partis politiques. Les partis pèsent d'un grand poids sur les nominations aux fonctions publiques. Si la pratique des nominations politiques est presque aussi ancienne que l'état belge, le phénomène s'est néanmoins largement généralisé et institutionnalisé depuis 1945.

On constate par ailleurs une interférence grandissante entre les partis politiques et les groupes de pression. Entre le gouvernement d'une part et les organisations des *zuilen* d'autre part, les partis font souvent office d'intermédiaires ou de catalyseurs ; les caisses d'assurance-maladie, les syndicats, les organisations professionnelles et les associations culturelles sont en interaction étroite avec les partis et les pouvoirs publics — pourvoyeurs de fonds. Il peut en résulter d'étonnantes imbrications entre pouvoirs publics, partis et organisations partisans.

2. Le corps électoral.

Tout d'abord, il convient d'observer la relative stabilité du corps électoral. La faveur de l'électeur constitue pour les partis un enjeu capital, dont la portée est en rapport direct avec l'interventionnisme croissant de l'état et avec le fait qu'il s'agit en l'occurrence d'un état subventionnaire : c'est l'importance de son électorat qui déterminera pour un *zuil* donné le volume des fonds publics qui lui reviendront, les nominations auxquelles il pourra prétendre, la représentation qu'il pourra s'assurer dans les parastataux (telle la RTBF).

Le clientélisme constitue une des méthodes pour conserver ou gagner la faveur des électeurs ; une propagande efficace, en période électorale ou au cours des intervalles électoraux, en est une autre. Il n'est pas de parti politique qui ne prépare constamment, d'une façon ou d'une autre, les élections à venir. Outre la professionnalisation de la propagande, le rôle de la télévision est la grande nouveauté par quoi la période envisagée dans le présent exposé se distingue de celle d'avant 1940. A l'évidence, la télévision a entraîné une personnalisation de la politique, qui se manifeste essentiellement par l'accroissement du nombre de voix de préférence (en 1977, celles-ci représentaient déjà plus de la moitié des votes valables). Cette évolution favorise généralement les têtes de listes, qui peuvent par ce biais accroître leur prestige ; elle avive par ailleurs la concurrence à l'intérieur des partis. Le caractère obligatoire du vote est un problème que l'on met une réticence extrême à aborder en Belgique, un des rares pays à maintenir l'obligation de participer aux scrutins.

3. L'organisation interne.

Il va de soi que le pouvoir croissant des partis — conséquence de l'interventionnisme étatique — et les changements dans l'approche du corps électoral ne sont pas demeurés sans effet sur l'évolution des partis

en tant qu'organisations : à cet égard, la professionnalisation et la centralisation sont les deux éléments les plus frappants.

L'argent est un problème constant pour tous les partis, que ce soit au niveau des sections locales, au niveau des arrondissements ou au niveau national. Le secret quant à leur situation financière constituant pour les partis un outil de pouvoir, il est peu probable que nous puissions jamais mettre en lumière cette problématique ou même l'aborder pour les périodes révolues. Quoi qu'il en soit, les charges se sont accrues : rien ne grève autant les finances des partis qu'une campagne électorale. Bien qu'ils tentent d'imputer pour partie ces charges aux budgets publics, bien que le ministère de la culture finance de plus en plus, sous le vocable de « formation », leur propagande pendant les intervalles électoraux, il reste évidemment que les partis ont à supporter par leurs moyens propres la presque intégralité de leurs campagnes électorales. Au niveau des sections locales et des arrondissements, ceci implique concrètement la nécessité de collecter des fonds et d'organiser des festivités lucratives, impératifs qui risquent de monopoliser une partie importante des activités au niveau local.

Il serait d'ailleurs instructif d'étudier les occupations et les préoccupations des sections locales des partis : le tableau qui s'en dégagerait serait sans doute peu édifiant.

Sur le plan national, la situation est radicalement différente : on trouve une équipe peu nombreuse de permanents (de quels fonds proviennent leurs rémunérations ?), entourés de mandataires. Contrairement à ce qui se passe au niveau local, le volontariat est ici réduit à un strict minimum.

En fin de compte, il est difficile de ne pas souscrire à ce qu'affirmait en 1911 R. Michels dans la *loi d'airain de l'oligarchie*, à savoir que les mêmes têtes se retrouvent toujours et partout, que la structure démocratique des partis ne peut éviter que seule une petite fraction de leurs membres soient actifs politiquement, et que parmi ceux-là, beaucoup moins nombreux sont ceux encore qui détiennent un pouvoir politique réel.

