Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Société civile et monde politique. Regards d'historien

Wynants, Paul; Paret, Martine

Published in:
La revue politique

Publication date:
1993

Link to publication

Citation for pulished version (HARVARD):
Wynants, P & Paret, M 1993, 'Société civile et monde politique. Regards d'historien', *La revue politique*, vol. 1993, numéro Janvier-février, pp. 7-54.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 02. May. 2026

SOCIETE CIVILE ET MONDE POLITIQUE REGARDS D'HISTORIEN

P. WYNANTS
Chargé de cours FUNDP Namur

avec la collaboration de
M. PARET

Les résultats du scrutin du 24 novembre 1991 ont été abondamment commentés, dans la presse et dans les milieux politiques. A chaud, des personnalités influentes et des observateurs attentifs de notre vie publique ont mis en exergue le fameux "message" qu'aurait donné l'électeur. Dans la foulée, ils ont déploré le fossé qui, au cours des dernières années, se serait creusé entre les citoyens et les partis, les élus, les gouvernants. Ce diagnostic semble avoir inspiré, depuis lors, diverses initiatives, qu'il s'agisse du "pari pour une nouvelle citoyenneté", de la création d'un soi-disant *partij van de burger* ou des projets DUNE (démocratie, utopie, nouveauté, énergie).

Avec le recul, certains analystes bien informés se sont démarqués des réactions épidermiques, auxquelles ils reprochent de caricaturer la réalité[1]. Ils n'en concèdent pas moins que le citoyen

1 Cf. en particulier l'interview de X. MABILLE, dans *Le Soir*, 24 novembre 1992. Le directeur du CRISP y affirme notamment : «On pourrait parler de "message" de l'électeur si on lui avait demandé une opinion. Or on ne demande pas à l'électeur d'exprimer des opinions. On lui réclame un vote, qui sert essentiellement à élire des représentants dans des assemblées. Je persiste donc à dire qu'à mon avis, il y a eu, surtout, une sorte de dramatisation verbale et une interprétation nouvelle de l'élection». Voir aussi l'interview de H. DE WITTE (K.U.Leuven), *ibid.* : «On a vu apparaître un nouveau discours sur le fossé entre le citoyen et la politique. Or je crains que l'on parle davantage de ce que nous imaginons que de ce

puisse être gravement désorienté par certaines tendances lourdes de notre vie politique. Tel est aussi, en substance, notre diagnostic.

L'approche historique à laquelle nous procéderons permet de replacer la problématique "société civile - monde politique" dans un cadre plus large : celui de l'évolution de nos institutions, depuis la naissance de l'Etat belge. Elle montre, tout d'abord, que le décalage entre les citoyens et les responsables politiques n'est pas un phénomène nouveau. En régime représentatif, il s'agit là d'une question presque récurrente. Jadis, celle-ci s'est même posée avec une acuité que l'on sous-estime parfois aujourd'hui. L'étude du passé révèle ensuite combien l'interprétation d'un tel écart est difficile. Il faut, en effet, se garder des impressions fallacieuses ou des jugements à l'emporte-pièce. Il convient surtout de prendre en compte des variables multiples, afin de mettre le doigt sur les vrais problèmes. Enfin, la perspective historique peut éclairer la situation actuelle, sans pour autant suggérer des solutions immédiates ou inspirer des plans d'action à court terme. En tout cas, elle focalise l'attention sur des mécanismes ou des contraintes hérités des décennies antérieures, qui pèsent encore dans le présent.

Trois périodes sont délibérément privilégiées dans l'aperçu synthétique que nous proposons au lecteur : les six premières décennies de l'indépendance belge, les années 1930 et le dernier demi-siècle. La tranche chronologique 1830-1893 voit émerger, chez nous, le thème du fossé entre le "pays réel" et le "pays légal", en raison des tares du régime censitaire. Elle se prolonge par des réformes, amplifiées par la suite, dont certains effets peuvent encore poser problème de nos jours : ainsi le système des gouvernements de coalition, fruit du suffrage universel combiné à la représentation proportionnelle. Les années 1930 se caractérisent par un indéniable discrédit du parlementarisme et par des attaques virulentes contre les "politiciens pourris". Extension du vote protestataire, développement de l'extrême droite, montée du racisme, de la xénophobie et des nationalismes : tels sont, parmi d'autres, les symptômes du malaise ambiant. L'évocation de ces deux épisodes incite à relativiser nos craintes actuelles : confronté à des défis plus graves, le régime belge est parvenu à s'adapter, non sans avoir préalablement encaissé des chocs. Le dernier demi-siècle mérite, lui aussi, notre attention : en couches successives, il accumule des sédiments qui forment le terreau alimentant nos doutes, nos exaspérations, nos espoirs.

---

qui existe réellement. Le fossé n'est peut-être pas plus grand qu'avant, mais on en parle davantage (...). Si l'on dit cent fois à quelqu'un qu'il faut rejeter la politique et qu'un fossé s'est creusé entre lui et elle, il finira par le croire. Le débat n'est donc pas en rapport avec la complexité de la vie politique. Il est dangereux aussi (...), car il renforce l'extrême droite».

I. "PAYS REEL" ET "PAYS LEGAL" AU XIXe SIECLE

Avant 1893, la Belgique est dirigée par des hommes politiques issus de milieux restreints, peu représentatifs de la population dans son ensemble. Rien d'étonnant, dès lors, si les critiques fusent dans certains secteurs de l'opinion : le "pays légal", en particulier le Parlement, serait déconnecté du "pays réel". Qu'en est-il vraiment ?

A. VOTE ET ELIGIBILITE[2]

Le suffrage censitaire limite le corps électoral à une petite minorité fortunée. Seuls ceux qui paient le montant d'impôts directs déterminé par la Constitution et par la loi électorale jouissent du droit de vote. Ils constituent un très faible pourcentage de la population. Les femmes sont, de surcroît, exclues de la citoyenneté politique. Il faut attendre 1919 pour qu'apparaissent les premières électrices, en petit nombre, et 1948 pour que les discriminations de sexe soient complètement abolies lors des scrutins législatifs.

Même s'il est fort réduit, l'électorat des années 1830-1893 est assez mal représenté. Diverses pratiques - l'abstentionnisme, le contournement et la manipulation des lois fiscales, la fraude, la corruption, les pressions - en altèrent la composition ou faussent les résultats des urnes. Ces comportements ont d'autant plus d'effets que des sièges se jouent à un petit nombre de voix près. Artificiellement provoqué, un déplacement de quelques centaines de suffrages peut conduire au renversement d'une majorité parlementaire.

Avant 1893, année de l'introduction du vote obligatoire, l'abstentionnisme atteint souvent 25 à 30 % du total des électeurs potentiels. Il peut être beaucoup plus élevé lors des scrutins partiels. C'est pourquoi les résultats des listes en présence dépendent fortement de leur capacité à mobiliser l'électorat. Or ce dernier peut être tenté de ne pas user de ses droits, pour diverses raisons :

- la longueur des trajets : les opérations de vote ne se déroulent pas dans la commune, mais au chef-lieu d'arrondissement, parfois distant de plusieurs dizaines de kilomètres;

2 Nous considérons ici les seules élections législatives. A ce propos, cf. notamment J. BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, 1912; G. EECKHOUT, "Nos institutions représentatives", dans *Histoire de la Belgique contemporaine*, I, Bruxelles, 1928, pp. 351-404; J. GERARD-LIBOIS, *Elections et électeurs en Belgique*, Bruxelles, 1990 (Dossiers du CRISP, n° 31); J. GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles, 1958; J. STENGERS, articles "Scrutin majoritaire" et "Vote secret", dans s. dir. H. HASQUIN, *Dictionnaire d'histoire de Belgique. 20 siècles d'institutions. Les hommes, les faits*, Bruxelles, 1988, pp. 425 et 501; ID., "Sur l'influence électorale des grands propriétaires fonciers en Belgique au XIXe siècle", dans *La Belgique rurale du Moyen Age à nos jours. Mélanges offerts à J.-J. Hoebanx*, Bruxelles, 1985, pp. 353-369; s. dir. J. STENGERS, *Index des Eligibles au Sénat (1831-1893)*, Bruxelles, 1975.

- la fréquence des scrutins : d'une part, les deux Chambres sont renouvelables par moitié jusqu'en 1921, mais les électeurs ne sont pas nécessairement convoqués le même jour pour choisir députés et sénateurs; d'autre part, l'absence de suppléants, avant 1893, entraîne d'assez nombreuses élections partielles;

- les obligations des votants : ces derniers participent aux opérations électorales, assistent au dépouillement et, en cas de ballottage, prennent part au second tour, lequel ne succède pas toujours immédiatement au premier.

Le contournement ou la manipulation des lois fiscales peuvent modifier frauduleusement ou arbitrairement la composition du corps électoral. Avant 1893, des citoyens paient ainsi des impôts directs injustifiés, moyennant indemnisation par des associations politiques, afin de voter pour les candidats de celles-ci. Il arrive que des administrations communales partisanes tronquent les listes électorales. Au gré des intérêts de la majorité en place, le législateur n'hésite pas à augmenter ou à diminuer le nombre de votants, en modifiant les bases d'imposition qui servent au calcul du cens: en 1871, les catholiques excluent de l'électorat plusieurs milliers de cabaretiers, présumés libéraux, pour les remplacer par des paysans, supposés cléricaux; quelques années plus tard, les libéraux répliquent en écartant nombre d'électeurs ruraux et plus de 1.500 curés, par des suppressions, des abaissements ou des exemptions de taxes.

La corruption sévit, malgré la loi du 2 août 1865 qui est censée la réprimer. Des candidats ou leurs mandants paient des électeurs, pour qu'ils "votent bien". Moyennant finances, ils déterminent aussi des partisans du camp adverse à s'abstenir. D'autres pratiques douteuses - de la prise en charge des frais de déplacement aux banquets électoraux - permettent de grappiller des voix auprès de citoyens peu regardants ou indécis.

Le secret du vote n'est pas vraiment garanti avant la loi du 9 juillet 1877. Pendant plus de quatre décennies, il n'y a ni liste officielle de candidats, ni isoloir, ni bulletin de vote normalisé et préimprimé par l'administration. Chaque électeur inscrit, sur un billet quelconque, autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir. Ses choix peuvent être surveillés, parce que le vote et le dépouillement se déroulent en public. Il n'en faut pas davantage pour que des agents électoraux, mandatés par quelques potentats, exercent des pressions sur les dépendants : ces derniers sont obligés, sous peine de représailles, d'exhiber ostensiblement le papier préparé à leur intention, jusqu'au dépôt dans l'urne, ou encore d'utiliser le bulletin identifiable qui leur est remis. Un grand propriétaire foncier peut ainsi voter en lieu et place de ses fermiers.

Le mode de répartition des sièges provoque des distorsions entre les préférences des électeurs et la composition effective des

Chambres. Avant 1899, la Belgique ne pratique pas, en effet, la représentation proportionnelle, mais le scrutin majoritaire. Généralement, la liste qui recueille plus de la moitié des voix emporte tous les sièges de l'arrondissement, tandis que la minorité, même si elle est importante, n'est pas représentée. Dans pareil système, quelques circonscriptions peuplées, où l'ensemble des mandats parlementaires se conquiert de haute lutte, peuvent assurer la victoire ou précipiter la défaite. Les tentations de fraude ou de corruption n'en sont que plus fortes.

Enfin, comme les électeurs, les élus sont triés sur le volet au plan social. Si aucun cens d'éligibilité n'est requis pour accéder à la Chambre des Représentants, les députés, choisis par des notables, appartiennent nécessairement aux classes aisées. Les conditions d'éligibilité au Sénat sont beaucoup plus strictes : outre l'âge minimal de quarante ans, un cens de 1.000 florins (2.116 F-or) est exigé. De surcroît, les membres de la Haute Assemblée ne touchent alors ni indemnité, ni traitement. Par le fait même, ils se recrutent surtout parmi les grands propriétaires fonciers, en bonne partie au sein de l'aristocratie.

B. TROUBLES, OPPRESSION ET CONTROVERSES

Le droit de suffrage est l'apanage de la noblesse, de la paysannerie aisée, de la grande et moyenne bourgeoisie des villes. La masse de la population rurale et urbaine n'a ni droits politiques, ni droits sociaux. La faculté d'adresser des pétitions aux autorités publiques, garantie par l'article 21 de la Constitution, ne permet pas aux milieux populaires d'exercer une véritable influence sur l'action gouvernementale. Seule la peur devant l'agitation force les classes dirigeantes à lâcher du lest : ainsi, la grève et les émeutes de 1886, qui font vingt-six morts, amènent le ministère catholique à utiliser l'armée et le fléau justicier de l'Etat, mais elles l'obligent aussi à inaugurer une politique de réformes sociales[3]. La minorité nantie ne prend en compte les aspirations de la majorité que pour éviter la résurgence de troubles insurrectionnels.

Dans la pratique, la concentration des pouvoirs politique et économique en quelques mains peut même vider de leur substance certaines libertés fondamentales, comme la liberté d'opinion. Des milliers de citoyens en font l'amère expérience pendant la guerre scolaire de 1879-1884 : à force de menaces, de pressions spirituelles, morales et sociales, une poignée de notables contraint une foule de chefs de famille à placer leurs enfants dans des écoles qui ne correspondent nullement à leur choix véritable. Alors que dans les deux camps, les milieux politiques exaltent leur "croisade

3 M. BRUWIER et a., *1886. La Wallonie née de la grève ?*, Bruxelles, 1990.

pour la bonne cause", la masse des dépendants courbe l'échine, cédant aux ukases des curés, des châtelains et des industriels[4].

Le régime censitaire ne génère pas seulement un décalage considérable entre l'élite politique et les couches populaires, il peut encore marginaliser une majorité idéologique, en donnant le pouvoir à la minorité adverse. Ainsi, à plusieurs reprises, les libéraux s'appuient sur la bourgeoisie urbaine, pour imposer une politique de sécularisation à une opinion majoritairement attachée, surtout en Flandre, à des valeurs religieuses. A l'époque, les catholiques[5] de diverses tendances sont parfaitement conscients du danger. Les ultramontains, partisans d'un combat acharné contre le libéralisme, constatent que les dés sont pipés. L'un d'eux observe : «On est parti de l'idée reçue que nous sommes un bon peuple catholique. Or le peuple est représenté, dans les élections, par une bourgeoisie incrédule»[6]. Même diagnostic chez la Jeune Droite, favorable à une extension du droit de vote pour briser la surreprésentation des anticléricaux : «Les catholiques, affirme E. Ducpétiaux, bien que constituant la grande majorité du pays, sont mis sans façon hors du pays légal et condamnés à être menés en laisse et morigénés au besoin par l'infime minorité des vrais libéraux»[7]. L'intérêt de certains catholiques pour la question sociale, à la fin du XIXe siècle, se fonde sur des considérations similaires : il est en partie inspiré par «l'espoir de trouver, dans les masses populaires en voie d'obtenir le suffrage universel, un contrepoids à la politique anticléricale si souvent pratiquée par le "pays légal" bourgeois»[8]. A. Delmer pose plus crûment la question, lorsqu'il note dans son *Journal*, à la date du 22 septembre 1865 : «Il s'agira bientôt pour nous, catholiques, de voir si nous pouvons encore vivre dans un pays où nous sommes traités en ilotes et en parias»[9].

Comme il est largement réduit au silence, le "pays réel" peut être invoqué, sans grands risques, pour flétrir les carences d'un "pays légal" décevant ou honni. Dans leurs luttes intestines, les catholiques ne s'en privent pas. Les réformistes de la Jeune Droite

---

4 J. LORY, "La résistance des catholiques belges à la "loi de malheur", 1879-1884", dans *Revue du Nord*, LXVII, 1985, pp. 729-747; P. WYNANTS, "Lutte scolaire et pressions sociales (1879-1884)", dans *La Revue Nouvelle*, LXXIV, 1981, pp. 496-503; J.M. LERMYTE, "De onvrijheid van onderwijs in de 19de eeuw in België", dans *Ons Erfdeel*, XXIV, 1981, pp. 348-356.

5 Sur les attitudes politiques des catholiques au XIXe siècle, cf. l'abondante bibliographie signalée dans s. dir. E. LAMBERTS, *De Kruistocht tegen het Liberalisme. Facetten van het ultramontanisme in België in de 19e eeuw*, Louvain, 1984 et dans la thèse de doctorat U.C.L. (à paraître) de J.L. SOETE, *Structures et organisations de base du parti catholique en Belgique (1863-1884)*, Louvain-la-Neuve, 1989, 6 vol. dactyl.

6 Cité par K. VAN ISACKER, *Werkelijk en wettelijk land. De katholieke opinie tegenover de rechterzijde 1863-1884*, Anvers-Bruxelles-Gand-Louvain, 1955, p. 63.

7 E. DUCPETIAUX, *Les libertés et les intérêts catholiques en Belgique*, Bruxelles, 1863, p. 20.

8 R. AUBERT, "L'encyclique Rerum Novarum, une charte des travailleurs", dans s. dir. F. ROSART et G. ZELIS, *Le monde catholique et la question sociale (1891-1950)*, Bruxelles, 1992, p. 22. Sur le même sujet, voir aussi E. LAMBERTS, "De ontwikkeling van de sociaal-katholieke ideologie in België", dans *Een kantelend tijdperk. Une époque en mutation. Ein Zeitalter im Umbruch (...)*, Louvain, 1992, p. 55.

9 Cité par K. VAN ISACKER, *op. cit.*, p. 157.

dénoncent ainsi l'attitude peu démocratique des cénacles parlementaires : «Il ne faut plus, note A. Delmer, que nos intérêts les plus vitaux, nos destinées soient dans les mains de quelques hommes délibérant à huis clos»[10]. Majoritaires au sein de la droite parlementaire et amenés à gouverner le pays de 1870 à 1878, les catholiques constitutionnels ulcèrent les ultramontains, partisans d'une politique beaucoup plus confessionnelle. Les seconds accusent les premiers de faire fi des *desiderata* de l'opinion publique. A les en croire, «une séparation, chaque jour plus tranchée (...), s'opère entre les sphères gouvernementales et parlementaires et la nation vraie»[11]. Ce fossé dégénérerait même, selon les champions de l'antilibéralisme, en «une opposition entre le monde parlementaire, entre la droite de la Chambre et du Sénat, et le pays catholique»[12]. En réalité, "la nation vraie" et "le pays catholique" ont bon dos : malgré leur activisme dans les oeuvres et dans la presse, les ultramontains radicaux ne constituent eux-mêmes qu'une petite minorité de l'opinion.

Dans les faits, les grandes réformes politiques de la fin du XIXe siècle - l'instauration du suffrage universel tempéré par le vote plural, avec obligation de se rendre aux urnes, désormais placées dans les communes (1893), et la représentation proportionnelle (1899) - permettent de réduire le fossé entre "pays réel" et "pays légal". Dès 1884, les catholiques contribuent aussi à ce rapprochement, en faisant cause commune pour "redresser les griefs" de nombreux citoyens, heurtés par la politique du cabinet Frère-Orban[13]. La force unificatrice de la religion, la défense des intérêts des populations rurales, la carte de l'antimilitarisme et la prise en compte des revendications flamandes leur permettent d'élargir encore leur base électorale. C'est en donnant satisfaction à ses adhérents par la réalisation de ce programme que le parti catholique s'assure leur fidélité. Il parvient de la sorte à se maintenir au pouvoir, seul, durant trente ans[14].

II. LA CRISE DU REGIME PARLEMENTAIRE PENDANT LES ANNEES 1930

Les années 1930 sont assez agitées au plan politique. Certaines franges du corps électoral perdent manifestement confiance dans le régime parlementaire, voire dans la démocratie elle-même. De

---

10 *Ibid.*, p. 134.
11 *Le Bien public*, 10 février 1868.
12 Rapport de la Confrérie de Saint-Michel aux évêques, cité par J.L. SOETE, "L'ultramontanisme et la formation du parti catholique en Belgique de 1875 à 1884", dans *De Kruistocht..., op. cit.*, p. 200.
13 J.L. SOETE, "Les catholiques et la question du programme (1878-1884)", dans s. dir. E. LAMBERTS et J. LORY, *1884 : un tournant politique en Belgique (...) Colloque, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 24-11-1984. Acta*, Bruxelles, 1986, pp. 45-68.
14 L. WILS, "De katholieke partij in de 19e eeuw : organisatie, programma en aanhang", *ibid.*, pp. 69-97.

nombreux observateurs remettent en question le rôle des partis et le comportement de leurs dirigeants. Moins de deux mois après la vague rexiste de mai 1936, l'un d'eux - le chanoine Jacques Leclercq, maître à penser de la jeunesse intellectuelle catholique - écrit ces lignes désabusées : «Nous croyons (...) que les partis traditionnels, dans la forme où ils se sont figés depuis la guerre, ne correspondent plus aux exigences de notre temps (...). Nous avons de plus l'impression que les hommes politiques vieillis dans les associations politiques ne sont plus en contact avec l'opinion, que les associations politiques font écran entre les électeurs et ceux qui sont censés être leurs mandataires, que les états-majors politiques sont dès lors incapables de renouveler les partis selon les nécessités du moment»[15].

Pour saisir les tenants et aboutissants de ce malaise, il faut prendre en compte les mutations de l'immédiat après-guerre (1919-1921), avec leurs répercussions sur le fonctionnement des institutions et leur impact sur la perception de la politique par divers segments du corps électoral. Il convient ensuite de s'attacher aux dysfonctionnements du régime : instabilité gouvernementale, discrédit du Parlement, faiblesses des partis, scandales politico-financiers. Il importe aussi de relever les symptômes de la crise de confiance qui s'installe : le rayonnement de courants autoritaires, l'extension du vote protestataire, la progression des partis extrémistes et des petites listes, que celles-ci soient radicales ou farfelues. Enfin, les enseignements de ces expériences traumatisantes méritent d'être examinés : en ce domaine, nous privilégierons délibérément l'attitude des catholiques[16]. Le lecteur l'aura compris : la problématique "société civile - monde politique" est extrêmement complexe dans les années 1930. Nous lui réserverons une analyse d'autant plus fouillée qu'émergent, dès cette époque, des frustrations que nous retrouvons à présent.

---

15 Cité par P. SAUVAGE, *Jacques Leclercq 1891-1971. Un arbre en plein vent*, Paris - Louvain-la-Neuve, 1992, p. 108.

16 Notre analyse se fonde principalement sur les publications suivantes : H. BALTHAZAR, "De ontwikkeling van de particratie voor de Tweede Wereldoorlog", dans *Res Publica*, XXIII, 1981, pp. 9-22; M. CONWAY, "De la "cité séculière" à la "cité de Dieu" : les catholiques et la politique dans la Belgique de l'entre-deux-guerres", dans *Cahiers du Centre de recherches et d'études historiques de la seconde guerre mondiale*, XIII, 1990, pp. 59-89; R. DE SMET, E. EVALENKO et W. FRAEYS, *Atlas des élections belges 1919-1954*, Bruxelles, 1958, 2 vol.; N. DE WINTER, *Elections et gouvernements. Eléments de l'histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, 1991, pp. 97-120; J. DHONDT, "De evolutie van de partijen tussen de twee wereldoorlogen", dans *Res Publica*, IV, 1962, pp. 370-380; E. GERARD, *De Katholieke Partij in crisis. Partijpolitiek leven in België (1918-1940)*, Louvain, 1985; J. GILISSEN, *Le régime..., op. cit.*, pp. 133-195; C.H. HÖJER, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Bruxelles, 1969; Th. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België*, 4e éd., Amsterdam-Bruxelles, 1978, pp. 336-382; X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, 1986, pp. 223-247; F. PERIN, *La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Bruxelles, 1960; G. VAN HAVER, *Onmacht der verdeelden. Katolieken in Vlaanderen tussen demokratie en fascisme, 1929-1940*, Berchem, 1983; E. WITTE, "De evolutie van de rol der partijen in het Belgische parlementaire regeringssysteem", dans *Res Publica*, XXII, 1980, pp. 7-34.

A. LES REFORMES POLITIQUES ET LEURS EFFETS EN CASCADE

A l'issue de la première guerre mondiale, le régime politique belge se démocratise davantage. Le suffrage universel tempéré par le vote plural cède la place au suffrage universel pur et simple, encore essentiellement masculin. Le Sénat commence à s'ouvrir à des élus issus des couches populaires. Enfin, l'apparentement provincial - "l'art d'accommoder les restes" - assure une meilleure adéquation entre les suffrages exprimés et la répartition des sièges, même si les surprises qu'il réserve ne sont pas comprises de tous.

Le suffrage universel et la représentation proportionnelle additionnent leurs effets. Le corps électoral est composite, du fait des antagonismes idéologiques, sociaux, culturels et linguistiques qui cloisonnent la société belge. La gamme des choix exprimés lors des scrutins s'élargit. Les partis et tendances politiques, qui relaient les options diverses, se multiplient. L'échiquier parlementaire devient plus complexe : la fragmentation de l'opinion mène à l'accroissement du nombre de groupes - eux-mêmes hétérogènes - représentés dans les assemblées. Aux trois grandes "familles" traditionnelles - catholique, libérale, socialiste - s'ajoutent graduellement les nationalistes flamands, les communistes et les rexistes, sans compter les élus de listes marginales ou circonstancielles. Le Parlement est de plus en plus atomisé.

Par le fait même, la conquête d'une majorité absolue est désormais hors de portée des grands partis, sauf dans le contexte, très particulier, de la question royale et de la lutte scolaire de 1950-1958. Les cabinets homogènes disparaissent au profit des gouvernements de coalition, bipartites ou tripartites. Ceux-ci se forment au prix de négociations quelquefois laborieuses, où s'effectuent de savants dosages, tant pour le programme que pour la composition du ministère.

La pratique de la coalition modifie le fonctionnement des institutions. Au sein de l'exécutif, l'influence de la couronne s'estompe, même si le Roi préside toujours au processus de formation des gouvernements et s'il intervient dans le dénouement des crises. Le Conseil des ministres voit son rôle s'accroître, comme organe collégial de gouvernement et comme lieu où se négocient les principaux compromis politiques. Corrélativement, les attributions du Premier ministre, plaque tournante et médiateur au sein du cabinet, gagnent en importance.

La "particratie" progresse elle aussi, sans pour autant prendre les formes que nous lui connaissons aujourd'hui. Première formation à se constituer en parti de masse, le P.O.B. socialiste innove en ce domaine. Ses instances extraparlementaires - en l'occurrence le Conseil général, parfois le Congrès - décident assez souvent de

la participation à une coalition ou, en cours de route, du maintien du parti au pouvoir. Elles désignent fréquemment les négociateurs, qui doivent rencontrer le formateur, quelquefois même les ministres, appelés à exercer des responsabilités gouvernementales. De telles pratiques n'ont pas encore vraiment cours chez les libéraux, où le groupe parlementaire est, d'ordinaire, plus influent que la direction du parti. Dans le camp catholique, fédération lâche de *standen* largement autonomes, les grandes décisions se prennent, au mieux, lors de discussions entre tendances, via leurs sous-groupes parlementaires. Faute de véritable direction, de programme unitaire et de stratégie commune, les factions tirent le parti catholique à hue et à dia, du moins jusqu'en 1936.

Il n'empêche que la responsabilité ministérielle change progressivement de nature. Les membres du cabinet sont de moins en moins les organes du Roi affrontant les Chambres. Ils deviennent les émanations d'alliances provisoires, qui se nouent entre les partis, et les mandataires de formations politiques. En réalité, ces dernières sont seules responsables devant l'opinion publique, dont elles sollicitent périodiquement les suffrages.

Les compromis, inhérents au système de coalition, fragilisent les gouvernements : le parti ou la tendance qui n'y trouve pas son compte peut être amené à se retirer, provoquant l'effondrement de l'édifice patiemment construit. La limitation de fait du nombre de partis à vocation gouvernementale - catholiques, libéraux et socialistes - est pour eux un facteur d'usure. D'autres formations, qui ne jouent pas le jeu des coalitions, peuvent, en effet, se poser en recours, voire en forces de contestation du régime.

Pour le citoyen, l'évolution des pratiques politiques n'est pas neutre. En principe, la démocratisation de la vie publique confère au vote une importance accrue. Toutefois, les apparences peuvent être trompeuses. Telle est, précisément, l'origine du malaise ressenti par certains électeurs.

Tout d'abord, l'enjeu des scrutins a changé. Les urnes ne permettent plus de dégager une majorité homogène, qui mènerait une politique tranchée. Les élections se soldent, pour les grands partis, par le gain ou la perte de quelques sièges. Dans le premier cas, les bénéficaires revendiquent une part plus importante dans l'action gouvernementale. Dans le second, les battus ne sont pas nécessairement mis hors jeu : pour peu qu'ils constituent l'indispensable appoint, ils ont la possibilité de rester au pouvoir. Si les scrutins ne conduisent qu'à des déplacements d'accents, si même les vaincus ne sont pas toujours sanctionnés, des citoyens commencent à douter de l'utilité de leur vote.

La manière dont se vivent les élections peut renforcer ce sentiment d'impuissance. Le scrutin plurinominal de liste, la case de tête, la pratique du poll réduisent l'influence des votants sur la

désignation des élus. Avec les voix de préférence, les électeurs n'apportent que des corrections mineures à la présélection opérée d'avance par les appareils politiques. Une telle situation est de nature à générer, chez certains, le scepticisme ou encore un désintérêt pour la vie publique.

Les indispensables compromis, qui président à la formation des coalitions gouvernementales, sont à leur tour la source de frustrations pour l'électeur avide de changement. Le programme d'un parti ne peut, en effet, se réaliser que dans la mesure où les autres formations de la majorité ne s'y opposent pas. Le citoyen ordinaire comprend difficilement les demi-mesures issues de négociations, moins encore le jeu complexe des compensations. Des électeurs assimilent, dès lors, le système fondé sur le compromis au règne des clans et des chapelles, au triomphe des basses transactions et des manoeuvres de coulisses. Pour eux, la vie politique devient opaque. D'aucuns se persuadent que pareille situation est voulue, pour masquer on ne sait quelles turpitudes.

La nécessité de mobiliser périodiquement un grand nombre d'électeurs amène les partis à utiliser les médias et à recourir aux techniques de persuasion (affiches, meetings, etc.). En tentant de capter les votes, les candidats multiplient les déclarations d'intentions et les promesses. S'ils sont incapables de tenir parole, ils risquent de décevoir leurs partisans.

La politique-spectacle, qui commence dans l'entre-deux-guerres, place à l'avant-plan des leaders charismatiques et des démagogues sans scrupules, adeptes du "Rex-appeal". Ces tribuns mettent en oeuvre les recettes testées en Allemagne par Adolf Hitler : «La tâche de la propagande consiste non à instruire scientifiquement l'individu isolé, mais à attirer l'attention des masses (...). Son action doit toujours faire appel au sentiment et très peu à la raison. Toute propagande (...) doit placer son niveau spirituel dans les limites des facultés d'assimilation du plus borné parmi ceux auxquels elle s'adresse. Dans ces conditions, son niveau spirituel doit être situé d'autant plus bas que la masse à atteindre est plus nombreuse (...). La faculté d'assimilation de la grande masse n'est que restreinte, son entendement petit, par contre son manque de mémoire est grand. Donc, toute propagande efficace doit se limiter à des points fort peu nombreux et les faire valoir à coups de formules stéréotypées, aussi longtemps qu'il le faudra, pour que le dernier des auditeurs soit à même de saisir l'idée»[17]. Plus l'électorat est désorienté, moins il a le sentiment d'avoir prise sur le destin du pays et plus il est tenté par des slogans simplistes, assénés et matraqués, qui nient la complexité du réel. Après y avoir succombé, il se sent encore plus frustré, grugé, trahi...

Quelques groupes sociaux sont, sans doute, plus réceptifs que

---

17 A. HITLER, *Mein Kampf*, éd. française, Paris, s.d., pp. 180-181.

d'autres aux sirènes de la démagogie. Dans l'entre-deux-guerres, trois catégories de citoyens sont enclines à céder à cet attrait, temporairement ou durablement. Les notables, qui perdent la maîtrise du jeu politique, ne sont pas les derniers à croire en la réalité de remèdes miracles. Devant l'influence croissante des organisations et des appareils, les personnes fortunées qui n'y ont pas leur place se sentent exclues du système. Le contraste entre leur rôle économique ou social et leur insignifiance politique alimente une rancoeur contre le "régime des partis", une sympathie pour les pouvoirs forts à caractère élitiste. Dans une certaine mesure, il en est de même pour les classes moyennes, incapables de se doter d'un poids socio-politique analogue à celui des syndicats ouvriers et du Boerenbond. Nombre de leurs représentants rêvent de retrouver, dans un système corporatiste, l'influence et l'autorité qu'ils ont perdues avec l'approfondissement de la démocratie. Les jeunes de l'Action Catholique, dont nous reparlerons, ne restent pas indemnes. La "révolution des âmes" qu'ils veulent conduire, pour reconquérir la société sous la bannière du Christ, vient buter sur les combinaisons byzantines pratiquées par le monde politique, insensible aux forces de renouveau. Il n'en faut pas davantage pour que, d'amalgame en amalgame, la démocratie elle-même soit assimilée à un régime d'impuissance ou à une forme de pourriture. Le ver est dans le fruit. Pour peu que le régime fonctionne mal, il risque de vaciller sous le poids des critiques et des doutes.

B. LES DYSFONCTIONNEMENTS DU REGIME

Le malaise ressenti par divers segments de l'opinion publique est renforcé par les soubresauts qui, périodiquement, déstabilisent le système politique. Pour beaucoup, ce dernier paraît incapable de relever les défis de l'heure, en particulier de résoudre les problèmes économiques et sociaux générés par la crise de 1929.

L'instabilité gouvernementale

Pendant l'entre-deux-guerres, la vie politique belge ressent directement les contrecoups des trois clivages qui divisent le pays : le contentieux entre cléricaux et anticléricaux à propos de l'école, l'opposition entre progressistes et conservateurs sur le terrain socio-économique, les affrontements Nord-Sud dans le domaine communautaire. Incapables de s'entendre sur ces trois plans, tiraillés entre leurs tendances antagonistes en ces mêmes matières, les partis ne peuvent assurer durablement la stabilité et l'autorité du pouvoir exécutif. Il en résulte des crises à répétition, qui donnent l'image d'un régime soumis à la versatilité des groupes et aux pressions contradictoires des factions.

L'instabilité gouvernementale est, il est vrai, pour le moins aiguë.

Les années 1918-1940 voient se succéder dix-huit coalitions, dont la longévité est, en moyenne, d'un an et un mois, contre trois ans et quatre mois pour les équipes homogènes de la période 1870-1914. Onze gouvernements dirigent le pays du 1er janvier 1930 au 10 mai 1940. La confusion est grande de 1934 jusqu'au déclenchement de la seconde guerre mondiale : dans cet intervalle, huit cabinets occupent le pouvoir. De novembre 1937 à mai 1940, soit en moins de trois ans, ils sont cinq à s'écrouler comme des châteaux de cartes. Certaines coalitions des années 1930 sont éphémères : Pierlot I tient une semaine, Theunis II quatre mois, Pierlot II cinq mois, Janson six mois, Spaak neuf mois...

Les crises gouvernementales se multiplient : on en dénombre une trentaine durant l'entre-deux-guerres, soit en moyenne trois tous les deux ans. On en relève dix-neuf dans les années 1930, en y incluant - un peu abusivement - la démission du premier cabinet Van Zeeland, consécutive aux élections du 24 mai 1936, et l'élargissement du ministère Pierlot II, dû à la guerre. Ces crises se soldent par neuf chutes ou démissions acceptées par le Roi, six remaniements et quatre effacements refusés par la couronne.

Certaines chutes de gouvernement ont pour prétexte des incidents mineurs : ainsi celle de février 1933, provoquée à la suite de la validation des élections communales d'Hastière. Refusant la démission du cabinet de Broqueville, Albert Ier ne peut cacher son irritation : «Le Pays ne comprendrait pas qu'un gouvernement, qui s'est donné à tâche (*sic*) de relever la situation financière et économique de la Nation, puisse être lié à la question de la validation d'une élection dans un village»[18].

D'autres accidents de parcours se déroulent dans des circonstances tout à fait inopportunes : c'est le cas de la démission du gouvernement Pierlot III, le 26 avril 1940 - deux semaines avant l'invasion allemande... - liée à la difficile réorganisation de l'Instruction publique. Léopold III manifeste alors son exaspération : «Au moment où l'armée monte une garde vigilante à la frontière et où la situation internationale fait un devoir à tous les Belges de resserrer plus étroitement leur union, le temps n'est pas à une crise ministérielle ouverte sur des questions de politique intérieure»[19].

Enfin, certaines crises s'éternisent en raison d'exclusives, lancées par les partis, en matière de programme ou d'attribution de portefeuilles. Elles ne sont surmontées qu'après une intervention du Roi, chapitrant la classe politique ou agitant la menace d'élections anticipées.

Il reste qu'au-delà des apparences, une certaine permanence prévaut dans l'exercice de l'autorité. Des crises gouvernementa-

---

18 Cité par J. STENGERS, *L'Action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence. Essai de typologie des modes d'action du Roi*, Paris - Louvain-la-Neuve, 1992, p. 75.

19 *Ibid.*, pp. 75-76.

les, comme celles de 1930, 1933 et 1940, ne sont que des faux départs : elles se soldent par le retour au pouvoir de l'équipe démissionnaire, après aménagement de l'un ou l'autre point de son programme. D'autres chutes de cabinets, dues à des glissements électoraux ou à un incident déterminé, sont suivies d'un replâtrage ou d'un rabibochage. L'absence de "gouvernement de combat", renversant complètement la politique de ses prédécesseurs, exclut tout revirement brutal. Elle favorise, au contraire, une relative continuité des programmes.

D'autres éléments de permanence doivent être signalés. Ainsi, la présence ininterrompue des catholiques au pouvoir, entre 1884 et 1945. Ou encore la fréquence des bipartites "bleues et romaines", qui garantit une longue influence aux libéraux. De plus, la relève du personnel politique, encore peu nombreux, s'opère lentement : toute coalition inclut une proportion non négligeable de ministres sortants. Si, au gré des changements d'équipes, certains portefeuilles (l'Intérieur, la Justice, l'Instruction publique) sont dotés presque chaque fois de titulaires différents, d'autres, au contraire, sont longtemps confiés à un même homme : il en est ainsi des Affaires étrangères, de la Défense, de l'Industrie et du Travail. Enfin, des maroquins changent de mains, mais ils sont, en fin de compte, attribués dans des cercles restreints : il est des personnalités qui demeurent ministres pendant des années, en pratiquant entre elles une sorte de jeu de chaises musicales.

L'instabilité apparente et la permanence relative qui l'accompagne dans les faits irritent différentes franges de l'opinion publique. Des citoyens s'indignent de la fragilité du pouvoir exécutif, de sa paralysie périodique, de l'inefficacité de son action. D'autres, au contraire, s'exaspèrent de la vanité des crises : à peu de choses près, "on prend les mêmes et on recommence". Aux uns et aux autres, le monde politique apparaît comme un microcosme déconnecté du corps électoral et de ses vraies préoccupations.

Le discrédit du Parlement

Les assemblées ne sont pas épargnées par la bourrasque. A chaque crise grave, qu'elle soit économique et financière ou internationale, l'exécutif tend à se renforcer au détriment du Parlement. Il y parvient dans le cadre des institutions existantes, en faisant adopter des lois de pouvoirs spéciaux. Sciant la branche sur laquelle elles sont assises, les Chambres votent des dispositions qui habilitent le gouvernement à prendre, dans des matières déterminées et pour un certain temps, des décisions qui, normalement, devraient passer par la voie législative. Elles octroient ainsi presque un blanc-seing au Conseil des ministres, appelé à légiférer par arrêtés-lois dont il délibère seul. Introduite en 1914, dans les circonstances exceptionnelles de la guerre, et utilisée en 1926, pendant la tempête monétaire, cette pratique - constitutionnellement discutable - est appliquée à répétition, de la fin 1932 à 1936, puis en 1939-1940. Elle concerne des domaines de plus en plus vastes.

A l'appui du vote des lois d'habilitation qu'ils sollicitent, les gouvernements font valoir la gravité et l'urgence des problèmes à résoudre, ainsi que la rapidité et l'efficacité de la méthode préconisée. En courbant l'échine, le Parlement abdique une de ses fonctions essentielles. Il admet implicitement que les Chambres sont incapables de travailler vite et bien, pour résoudre les difficultés que le pays traverse. La pratique des pouvoirs spéciaux ne renforce même pas le crédit de l'exécutif : hâtivement et mal rédigés par des fonctionnaires, imprécis, confus ou contradictoires, les arrêtés-lois adoptés par le Conseil des ministres reflètent les insuffisances de cette même institution. Faute de travaux préparatoires dignes de ce nom, ils s'avèrent, de surcroît, difficiles à interpréter et à appliquer.

Autre usage contestable : la formation de gouvernements d'union nationale, de mars 1935 à février 1939 et de septembre 1939 à septembre 1944. Constitués par les trois grandes "familles" politiques du pays, ces cabinets s'appuient sur une très large majorité parlementaire, souvent obligée d'avaler les couleuvres que l'exécutif lui impose. L'opposition ne peut jouer aucun rôle véritable, fût-il constructif, ni exercer la moindre influence sur les décisions. Les règles du parlementarisme classique sont, en quelque sorte, mises en veilleuse.

Rien d'étonnant, dès lors, si les assemblées sont fréquemment accusées de faiblesse et d'incapacité. Traitées en parent pauvre, elles apparaissent, à la limite, comme des organes archaïques et superflus. Elles deviennent une des cibles favorites de l'extrême droite. Elles figurent aussi parmi les principales têtes de Turc des citoyens déçus.

Le "régime des partis" : mythes et réalités

Plus que le Parlement, c'est le "régime des partis" qui soulève l'hostilité des mécontents. Se côtoyant dans les coalitions, les grandes formations politiques semblent porter une responsabilité commune : beaucoup pensent que c'est leur faute si la situation se dégrade ou ne se redresse pas rapidement.

A droite, plus tard aussi dans certains cercles de la gauche, la "toute-puissance des partis" et, au sein de ceux-ci, l'influence de "comités de politiciens professionnels" sont fréquemment dénoncées comme les sources de tous les maux. On leur impute l'indécision des gouvernements, les lenteurs du Parlement, les divisions qui minent l'unité du pays, l'inefficacité des politiques de lutte contre la crise économique.

Léopold III[20] en personne accrédite ces vues. Le 2 février 1939, le

20 Cité par Th. LUYKX, *op. cit.*, pp. 375-377.

Souverain affirme péremptoirement : «Aux pouvoirs constitutionnels se substitue l'influence grandissante des partis politiques. Les ministres deviennent les mandataires de leur parti, les gouvernements se disloquent et démissionnent sans être renversés par le Parlement». Le réquisitoire est identique, dans une lettre rendue publique le 6 mars 1939 : «Les principes constitutionnels (...) sont de plus en plus méconnus; les responsabilités sont déplacées; la séparation des pouvoirs n'est plus respectée; des organes sans mandat légal interviennent dans la formation et la dislocation des gouvernements». En rappelant qu'il incombe au Roi seul de nommer les ministres, Léopold III veut renouer avec la pratique monarchique de 1831. Son admonestation du 12 avril 1939 va, en tout cas, dans ce sens : «Aujourd'hui, quoique notre Constitution n'ait pas été modifiée, le pouvoir exécutif, en fait, a cessé d'être distinct du pouvoir législatif. En réalité, il appartient aux partis politiques, dont les ministres n'ont plus été, au cours des dernières décennies, que des mandataires». Et le Souverain de plaider pour une restauration de l'indépendance et de la capacité d'action de l'exécutif : ce dernier devrait être formé "d'hommes responsables", assurant le gouvernement «sans se trouver entravés dans leur action par des mots d'ordre de partis, par des décisions de groupes et de sous-groupes politiques ou par des préoccupations électorales». Si elles annoncent la question royale, ces critiques reflètent aussi les conceptions des milieux favorables à un "rétablissement de l'autorité".

Les formateurs de la seconde moitié des années 1930 s'inspirent manifestement des griefs exprimés par le Palais. Van Zeeland (1935), Spaak (1938) et Pierlot (1939-1940) ne donnent pas aux partis l'occasion de formuler leurs exigences et leurs *veto*. Ils élaborent le programme avec leurs ministres et eux seuls. Spaak et Pierlot s'abstiennent, en outre, de consulter les groupes parlementaires et les formations de la majorité. Les cabinets dont il s'agit ne sont pas plus stables pour autant...

En fait, la critique de la "particratie", telle qu'elle se développe avant 1940, est assez irrationnelle, ainsi que l'a montré H. Balthazar. Le poids des forces extérieures aux partis, notamment celui de la finance, s'avère, en effet, parfois bien plus déterminant. De plus, les grandes "familles" politiques pèchent davantage par leurs faiblesses que par leur excès de puissance. Ainsi, les libéraux se divisent entre partisans de la laïcité militante et modérés. Au Parti Ouvrier Belge, les réformistes prudents, mais sentimentalement attachés à la phraséologie marxiste, s'opposent à une minorité radicale et à des novateurs, qui cherchent leur voie "au-delà du marxisme". L'Union Catholique est bien mal nommée. Elle manque de doctrine, de programme et de direction. De multiples conflits internes la minent : ils mettent aux prises francophones et Flamands, conservateurs et démocrates, sans oublier les différents *standen* aux intérêts particuliers. Chez les socialistes comme parmi les catholiques, un conflit de générations entretient

des rivalités entre la "vieille garde" et les "jeunes Turcs". Les couches les plus jeunes, désireuses de rénover la vie publique, s'exaspèrent de l'immobilisme d'une gérontocratie usée. Lorsqu'il joue sur l'allergie aux "vieilles barbes" et aux "bonzes", Degrelle fait manifestement vibrer une corde sensible.

Traumatisée par la dépression, une bonne part de l'opinion pense que la politique traditionnelle, incarnée par les anciens partis, a fait faillite. Elle aspire à l'avènement d'hommes nouveaux, qui dirigeraient le pays avec des méthodes inédites. Le premier gouvernement Van Zeeland (1935) réalise une certaine relève des générations et adopte un style nouveau. Des citoyens s'en satisfont. D'autres pensent, au contraire, qu'il faut aller beaucoup plus loin encore. Le rexisme ne manque pas d'exploiter leur frustration.

Les scandales politico-financiers

La crise des années 1930 est marquée par une série de déconfitures, dans lesquelles sont impliqués des hommes politiques[21]. Des irrégularités sont ainsi commises dans la gestion du Comptoir des Dépôts et des Prêts, une des institutions bancaires du mouvement socialiste : il apparaît que des fonds ont été prêtés à des personnalités influentes du P.O.B., qui les ont utilisés pour jouer en bourse. Lorsque la Banque Belge du Travail d'Edouard Anseele connaît à son tour des difficultés, d'autres pratiques moralement douteuses sont révélées au public : protection accordée à des dirigeants coupables de malversations, rémunérations substantielles versées aux administrateurs des "usines rouges" par des firmes en difficulté, etc. Les problèmes aigus que traverse l'Algemene Bankvereniging et la mise en liquidation de la Caisse Centrale de Crédit du Boerenbond jettent une lumière assez crue sur l'affairisme du sénateur catholique Gaston Philips. Ce dernier est dépeint au cardinal Van Roey en ces termes révélateurs que rapporte L. Van Molle : «un homme qui s'est hissé, par des moyens que l'honnêteté réprouve, à une situation politique et sociale qui le dépasse et qu'il sent s'écrouler sous lui».

A ces "affaires" viennent s'ajouter les questions soulevées par les "interventions de crise". Ces dernières sont effectuées par le gouvernement, pour sauver des entreprises privées, souvent par l'intermédiaire d'hommes politiques, également administrateurs de sociétés. Les liens trop étroits, qui unissent le monde politique et les milieux financiers, apparaissent au grand jour. Victime d'attaques venimeuses lancées par G. Sap, propriétaire du *Standaard*,

---

21 A ce propos, cf. E. GERARD, "La responsabilité du monde catholique dans la naissance et l'essor du rexisme", dans *La Revue Nouvelle*, LXXXV, 1987, pp. 67-77; G. VANTHEMSCHE, "Des caisses d'épargne régionales à Coop-Dépôts", dans s. dir. E. WITTE et R. DE PRETER, *Histoire de l'épargne sociale à travers l'évolution de la banque d'épargne Codep et de ses prédécesseurs*, Bruxelles, 1989, pp. 171-249; L. VAN MOLLE, *Chacun pour tous. Le Boerenbond Belge 1890-1990*, Louvain, 1990, pp. 252-257, 267-272, 287 et 320; D. WALLEF, "Les collusions politico-financières devant l'opinion", dans *Revue belge d'histoire contemporaine*, VII, 1976, pp. 444-472.

et accusé de détournement de fonds publics pour sauver sa banque, F. Van Cauwelaert, ministre de l'Agriculture, démissionne au début de 1935. Il prend cette décision afin de pouvoir mieux défendre son honneur personnel. D'aucuns en profitent pour insinuer qu'il n'y a pas de fumée sans feu.

La "scandalite" atteint P. Van Zeeland en personne. En mars 1937, le Premier ministre est la cible d'une campagne, suscitée elle aussi par G. Sap, pour les liens financiers qu'il aurait conservés avec la Banque Nationale. Van Zeeland reconnaît finalement avoir perçu des sommes de la cagnotte - un fonds secret mis à la disposition des dirigeants de la Banque - et avoir utilisé ces ressources pour rétribuer ses attachés de cabinet. Le Parlement ne met pas en cause l'intégrité du chef du gouvernement. Toutefois, ce dernier doit s'effacer en octobre 1937, pour pouvoir se défendre plus librement, lorsqu'une instruction judiciaire est ouverte sur de nouveaux faits relatifs au fonctionnement de la Banque Nationale.

En dépit des apparences, il n'est pas établi que la moralité politique ait tendance à se dégrader dans l'entre-deux-guerres. Pourtant, à l'époque, le sujet est réputé "sensible". Les scandales français, dont la fameuse affaire Stavisky, les krachs où sont compromises quelques brebis galeuses et les condamnations de l'hypercapitalisme, développées dans le sillage de l'encyclique *Quadragesimo Anno*, entretiennent un climat de suspicion. La méfiance du public est attisée par des campagnes démagogiques, comme celle menée contre "le mur d'argent" et "les menottes d'or" par le sénateur catholique P. Crokaert. En multipliant les généralisations et les amalgames, L. Degrelle donne une ampleur démesurée aux collusions politico-financières. Sous prétexte d'assainir le parti catholique, il se répand en diatribes, dans le style *J'accuse*. Avec la même violence, il s'en prend ensuite aux "moeurs des banksters" socialistes et libéraux. En tablant sur le sens de la pureté des Belges, Rex axe la campagne électorale de mai 1936 sur "la chasse aux pourris" et "le grand nettoyage", dont le balai est le symbole. Sous le masque du purificateur, Degrelle exacerbe le climat d'antiparlementarisme qui se développe dans certaines couches de la population. Les nationalistes flamands du V.N.V. et l'hebdomadaire d'extrême droite *Cassandre* enfoncent le même clou. Des citoyens se persuadent alors qu'ils sont gouvernés par des maquignons corrompus.

C. LES SYMPTOMES DE LA CRISE DE CONFIANCE

Les faiblesses et les tares du régime sont dénoncées, avec une véritable rage, par les adversaires de la démocratie, sous les yeux d'un public médusé. Le doute s'installe, d'autant qu'à l'étranger, des pouvoirs forts marquent des points. Des mythes commencent

à se forger : "les trains qui arrivent à l'heure en Italie", depuis la prise de pouvoir par les fascistes, ou encore "la générosité de la politique sociale" menée par les nazis. Signes des temps : les courants autoritaires élargissent leur audience, tandis que l'électeur désorienté fait davantage crédit aux partis extrémistes.

Rayonnement des courants autoritaires

La Belgique n'est pas immunisée de la tentation fasciste, stimulée par les exemples étrangers. Sans doute *L'Action Française*, condamnée par le Saint-Siège, n'est-elle plus guère diffusée dans nos régions après 1926-1928. S'ils se soumettent généralement aux directives pontificales, les adeptes de Maurras gardent cependant leurs idées autoritaires. D'autres publications françaises prennent le relais dans les années 1930 : *Candide* et *Gringoire* ouvrent ainsi la voie au rexisme, en assimilant démocratie et scandales.

Dans de nombreux cercles de la bourgeoisie, le prestige de Mussolini, de Salazar, de Dolfuss et de Franco est considérable. Réputés latins ou germaniques, ces modèles étrangers ne semblent pas transposables à la Belgique. Cependant les éloges dont une presse bien-pensante les entoure créent un climat favorable aux régimes fondés sur l'ordre, la discipline, l'autorité. Souvent perçu comme une résurgence de la menace allemande, le national-socialisme n'exerce pas le même pouvoir d'attraction. Il capte cependant la sympathie de certains nationalistes flamands, en quête d'alliés potentiels pour disloquer la Belgique.

Dans des styles et avec des objectifs assez divers, des mouvements de droite - cette fois bien belges - prolifèrent dans l'entre-deux-guerres. Anticommunistes, hostiles au parlementarisme et à la démocratie, ils préconisent le culte du chef, l'établissement d'un ordre nouveau, le renforcement de l'exécutif, la limitation du pouvoir des assemblées, la substitution du corporatisme au "régime des partis". Certains de ces courants, plus tournés vers le monde des idées, se cristallisent autour de publications : c'est le cas, entre autres, de *L'Esprit Nouveau*, de *L'Autorité*, de *La Revue de l'Ordre Corporatif* ou même de *Leiding,* organe du socialisme demaniste. D'autres organisations s'orientent davantage vers l'action, dût-elle être violente : ainsi la Légion Nationale ou le Verdinaso, pour ne citer que les plus connues.

La conviction selon laquelle le régime a fait faillite, la déception provoquée par "l'impuissance des gouvernements", "l'incompétence du Parlement" et "l'arrogance des partis" se répandent au sein des différentes familles politiques. Le Palais n'y demeure pas insensible, c'est le moins que l'on puisse dire. Le thème de la réforme des institutions politiques - alors appelée Réforme de l'Etat - fait florès : des catholiques, des libéraux, des socialistes lui consacrent des livres et des articles. Les auteurs en question plaident tous pour un exécutif plus musclé, pour une mise au pas des partis, pour l'adoption d'un régime fondé sur la hiérarchie et les corporations.

Les mouvements de jeunesse sont, eux aussi, marqués par l'air du temps, qui les conduit parfois à de spectaculaires revirements. L'exemple de l'Association Catholique de la Jeunesse Belge (A.C.J.B.) est sans doute le plus typique. Ce mouvement, essentiellement apostolique et offensif, entend reconquérir la société moderne paganisée pour le compte de l'Eglise. Dès le départ, il établit une distinction nette entre le temporel et le spirituel, entre la sphère religieuse et le monde politique. Pareille séparation mène, en fait, à un indéniable mépris pour les institutions et les partis du régime parlementaire, à une condamnation implicite de *l'establishment* catholique, englué dans les compromissions du pouvoir. Certains militants de l'A.C.J.B., et non des moindres, prennent conscience qu'il leur est impossible de réaliser *l'omnia instaurare in Christo* sans une refonte complète de la société. Ils redécouvrent la politique, comme moyen d'accomplir leurs ambitions spirituelles. Confrontés aux blocages du régime, ils en arrivent à ériger l'instrument politique en mode d'action essentiel, sinon en but. Le rexisme capte leur aversion envers la démocratie libérale et leur besoin d'action : nombreux sont les anciens A.C.J.Bistes à figurer parmi les fers de lance du mouvement créé par L. Degrelle.

Dans un pays traumatisé par la crise économique et par l'apparente inefficacité du parlementarisme, l'aspiration à "un gouvernement qui gouverne" gagne des secteurs de plus en plus nombreux de l'opinion publique. Comme dans *Les animaux malades de la peste*, nul courant politique, aucun milieu social n'échappe à la contagion autoritaire. Les choix des électeurs s'en ressentent nécessairement.

Extension du vote protestataire

Les résultats des élections législatives du 24 mai 1936 retentissent comme un véritable coup de tonnerre dans le ciel politique belge. Les partis extrémistes - rexistes, nationalistes flamands du V.N.V. et communistes - drainent un quart des votes valables. Ils obtiennent 46 sièges sur 202 à la Chambre. Catholiques, libéraux et socialistes perdent ensemble 20 députés, alors même que le nombre d'élus, adapté à la hausse, passe de 187 à 202.

Faut-il en conclure, qu'un Belge sur quatre est désormais gagné aux principes fascistes ou staliniens ? Certes non. Rex, dans une certaine mesure aussi le V.N.V. et le P.C.B., se positionnent comme des mouvements de protestation, opposés au *statu quo* politique ou social. Plus que toute autre sans doute, l'organisation de L. Degrelle rassemble une coalition hétéroclite de mécontents : déçus de la démocratie parlementaire, victimes de la crise économique (commerçants appauvris, agriculteurs confrontés à l'impératif de la modernisation, etc.), anciens combattants aigris.

Bien plus que des choix positifs, les succès électoraux remportés

par les listes extrémistes manifestent l'irritation latente de certaines couches de la population. Ils sont autant de salves d'avertissement tirées en direction des grands partis nationaux, trop préoccupés du jeu politique et engoncés dans leurs habitudes. On retrouve ici toute l'ambiguïté du vote protestataire : il est un signal d'alarme, mais il ne résout rien. Il aggrave même le mal. Affaiblies, soucieuses de regagner à tout prix le terrain concédé, tenaillées par la crainte d'un nouvel échec, les principales formations politiques ne peuvent plus perdre la face. La constitution de gouvernements s'en trouve compliquée, leur fragilité accrue. Il faut certes innover, pour répondre aux aspirations - souvent contradictoires - des électeurs, mais avec des moyens réduits et la peur comme mauvaise conseillère.

L'entreprise est pour le moins risquée. Elle réussit finalement parce que la baudruche rexiste se dégonfle d'elle-même, plongeant la plupart de ses partisans dans un abîme de perplexité. Nombre de déçus du régime font alors le choix de la raison, pour éviter la dictature ou l'aventure. *In fine*, ils se rallient à la démocratie, mais c'est d'une adhésion presque résignée qu'il s'agit. A terme, l'indifférence risque de succéder à l'hostilité.

Progression des partis extrémistes et des petites listes

Le succès rexiste[22] de 1936 est unique dans les annales de la politique belge. Peut-être aurait-il été plus net encore s'il n'y avait eu des élections anticipées. En partant pratiquement de rien, le parti de L. Degrelle obtient 11,49 % des votes valables : 18,5 % dans les cantons bruxellois (49.532 voix), 15,2 % en Wallonie (136.368 voix), 7 % en Flandre (83.139 voix). Il capte même 45 à 50 % des suffrages dans les cantons de La Roche, Erezée et Neufchâteau, 30 à 35 % dans la province de Namur, les cantons liégeois de Dalhem, Ferrières et Malmedy. Il apparaît que tous les grands partis reculent au profit de Rex, même si les catholiques subissent le plus grave revers.

Degrelle tente alors de creuser le fossé entre le "pays légal" - «celui des politiciens et de leurs corrupteurs de la haute finance», dit-il - et le "pays réel", nom qu'il donne au quotidien de son mouvement, en reprenant une terminologie maurrassienne. Il s'engage dans une stratégie plébiscitaire, sur le mode nazi, afin d'obliger le gouvernement à démissionner. Il essuie un échec cinglant. A force de rodomontades, il amène le cardinal Van Roey à condamner son parti comme "un danger pour le pays et pour l'Eglise". L'élection partielle d'avril 1937 à Bruxelles, artificiellement provo-

22 Sur Rex, voir notamment F. BALACE, "Fascisme et catholicisme politique dans la Belgique francophone de l'entre-deux-guerres", dans *Handelingen van het XXXIIe Vlaams Filologencongres, Leuven, 17-19 april 1979*, Louvain, 1981, pp. 146-164; J.M. ETIENNE, *Le mouvement rexiste jusqu'en 1940*, Paris, 1968; J. GERARD-LIBOIS, *Rex 1936-1940. Flux, reflux, tensions et dislocations*, Bruxelles, 1989 (Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1226); J. STENGERS, *La droite en Belgique avant 1940*, Bruxelles, 1970 (Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 468-469).

quée, est un fiasco : soutenu par le V.N.V., Degrelle obtient 69.242 voix, contre 275.880 à Van Zeeland, appuyé par les catholiques, les libéraux, les socialistes et les communistes.

Au Parlement, les élus rexistes se singularisent par leur opposition hurlante, leur laisser-aller, leur absentéisme et leur inefficacité. Leur mouvement n'a ni programme cohérent, ni profil net, ni implantation solide en Flandre. En son sein, les crises internes se succèdent, engendrant des démissions en cascade et conférant une influence croissante aux ultras. En 1939, Rex n'obtient plus que 4,4 % des voix et quatre sièges à la Chambre, alors même que l'extrême droite a le vent en poupe en Europe. Le parti se disloque progressivement : seuls les fascistes purs et durs suivront leur chef dans ses ultimes errements. Comme pôle d'attraction pour les déçus du régime, le rexisme n'est, somme toute, qu'un violent feu de paille.

Le nationalisme flamand[23] n'a pas ce caractère : depuis 1919, il est fermement implanté au sein de l'électorat du Nord du pays, surtout dans les campagnes et les petites villes. A la Chambre, il obtient 5 sièges en 1919, 4 en 1921, 6 en 1925, 11 en 1929, 8 en 1932. En 1936, le Vlaamsch Nationaal Verbond décroche 16 sièges de députés, avec 168.355 voix (7,12 % du corps électoral national, 13,56 % des votants dans les cantons flamands). Loin de reculer, il progresse encore aux élections de 1939 : 193.528 voix (8,27 % du corps électoral national, 15,05 % des suffrages exprimés dans les cantons flamands) et 17 sièges de députés.

Par rapport au rexisme, le V.N.V. jouit d'atouts qui lui assurent une certaine permanence. Il peut, en effet, attaquer le régime dans son ensemble, y compris la monarchie, «ce qui est la méthode la plus efficace pour toute opposition radicale» (J. Stengers). Il a, dès lors, la possibilité de lancer des slogans simples (*Weg met België*), ceux-là mêmes qui passent le plus aisément dans l'opinion déboussolée. Sans compromissions, ce parti manifeste surtout la vieille opposition à l'Etat belge, enchâssé dans la Constitution de 1831, et l'aspiration de certains Flamands à doter le *Dietschland* d'une autonomie politique, qui le rendrait maître de sa destinée. Telle est sa principale raison d'être : elle se maintient contre vents et marées. S'il existe, le volet antiparlementaire du programme nationaliste flamand est, somme toute, assez vague et d'importance secondaire.

Le parti communiste[24] incarne, lui aussi, une force d'opposition

---

23 A ce propos, cf., entre autres, H.J. ELIAS, *25 jaar Vlaamse Beweging (1914-1939)*, Anvers-Utrecht, 1971, 4 vol.; *Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, Tielt-Utrecht, 1973-1975, 2 vol.; A.W. WILLEMSEN, *De Vlaamse beweging. II : Van 1914 tot 1940*, Hasselt, 1975 (Twintig eeuwen Vlaanderen, V); ID., *Het Vlaams-nationalisme. De geschiedenis van de jaren 1914-1940*, Utrecht, 1969.

24 Voir R. VAN DOORSLAER, "Le Parti communiste dans l'entre-deux-guerres", dans *Le Parti communiste de Belgique (1921-1944). Actes de la journée d'études de Bruxelles, 28 avril 1979*, Bruxelles, 1980, pp. 41-53.

radicale, à l'autre extrémité de l'échiquier politique. A la Chambre, il obtient 2 sièges en 1925, 1 en 1929, 3 en 1932, 9 en 1936 et en 1939. En 1932, il tire parti des grèves défensives, où ses militants sont fort actifs, pour améliorer son score dans les centres industriels de Wallonie (9,2 % des voix à Charleroi, 8 % à Liège). Quatre ans plus tard, le P.C.B. table sur l'aspiration des travailleurs à bénéficier des fruits du redressement économique, après six années de crise, et sur la défiance des électeurs radicaux envers le P.O.B. socialiste. Avec 11,77 % des voix dans les cantons bruxellois, 9,40 % en Wallonie et plus de 10 % dans tous les bassins de vieille industrialisation, les communistes atteignent leur apogée de l'entre-deux-guerres. Ils connaissent un léger tassement en 1939. Pendant les sept années qui précèdent l'invasion allemande, leurs effectifs ne cessent de gonfler : 2.000 membres en 1934, 3.200 à la fin de 1935, 8.500 en 1938, 10.000 en 1939.

L'entre-deux-guerres voit aussi proliférer les petites listes. Celles-ci relaient des courants nationalistes ou patriotiques, des mécontentements catégoriels, des frustrations communautaires ou des réflexes apolitiques. Ces formations ont tendance à progresser dans les années 1930. Elles pèsent 22.220 voix en 1932, 37.910 en 1936, 31.378 en 1939. Quatre d'entre elles parviennent à rassembler plus de 10.000 suffrages, lors de scrutins nationaux : ce sont respectivement le Parti National Belge en 1932, les Réalistes en 1936, les Technocrates et les Combattants en 1939.

S'il demeure mitigé, le succès des petites listes traduit également le malaise de certains électeurs. Le Parti National Belge est ainsi très nettement orienté à droite : autour de la Légion Nationale, il groupe quelques représentants des classes moyennes et des anciens combattants. Le Parti des Réalistes, fondé par un démagogue appelé Janssens, préconise, ni plus ni moins, l'abolition du Parlement, l'établissement d'une dictature et le doublement des salaires. On retrouve des tendances similaires au sein du Parti National Indépendant Corporatif, qui obtient près de 19.000 voix lors de l'élection partielle provoquée par Spaak, à Bruxelles, le 14 avril 1935. Arborant la croix de Bourgogne comme insigne, cette formation éphémère, animée par des anciens de l'Action Nationale, mène une campagne virulente contre les "pourris" et les "banksters".

L'élection de candidats plus ou moins farfelus n'est pas propre à notre époque. En 1939, elle se produit - qui s'en étonnera ? - à Anvers. Florimond Grammens, "le barbouilleur national", accède alors à la Chambre comme nationaliste flamand indépendant. Il s'est fait connaître en badigeonnant les plaques unilingues et les poteaux indicateurs en français, à Enghien, puis en d'autres points de la frontière linguistique. Dès son entrée au Parlement, Grammens crée des incidents, en exigeant l'application stricte du bilinguisme au Palais de la Nation. En plus folklorique, le député Leo Frenssen, fondateur du Parti des Technocrates, se pose en

ardent propagandiste du régime végétarien, de la culture physique et de l'espéranto. Il multiplie les facéties : démonstrations publiques de gymnastique, trajets en triporteur jusqu'au Parlement, saut à la corde dans les travées de la Chambre... Tels sont les élus de la dérision et de la provocation[25]. A leur manière, ils expriment la désaffection d'une frange de l'opinion pour le régime en place.

D. LES ENSEIGNEMENTS TIRES PAR LES CATHOLIQUES

Dans leur grande majorité, ceux qui croyaient en Degrelle pour rénover la vie publique belge perdent rapidement leurs illusions. Echaudés par cette expérience, ils deviennent infiniment plus réservés envers toute perspective de changement politique radical.

La plupart des jeunes que le mot "autorité" faisait vibrer, au début des années 1930, découvrent progressivement les risques que recèle toute dictature. Lucidement, ils se mobilisent pour défendre la démocratie qui, en fin de compte, leur apparaît comme le moins mauvais des régimes.

Dans le monde politique catholique, nombreux sont ceux qui perçoivent la nécessité de rapprocher l'Etat du citoyen, en consolidant et en modernisant le système politique. Devenu président de l'Union Catholique, en mai 1935, H. Pierlot se donne pour objectif de stabiliser la démocratie parlementaire en disciplinant les partis, à commencer par le sien. En 1936 se constitue ainsi un Bloc des Catholiques, doté d'un véritable programme. Sur base fédérative, il réunit le Katholieke Vlaamsche Volkspartij et le Parti Catholique Social. Les *standen* y conservent une certaine influence, mais renoncent à exercer une action politique autonome.

Ce n'est là qu'un premier pas. La doctrine du parti doit aussi être rénovée. Les crimes horribles des dictatures - quelles qu'elles soient - sensibilisent davantage les catholiques au thème de la personne humaine, dans ses dimensions individuelles et sociales. Renonçant à toute mentalité de ghetto, beaucoup tentent alors de rendre la démocratie moins formelle : il s'agit de permettre à chacun et à chacune d'exercer une véritable maîtrise sur sa destinée, dans la solidarité. La voie du personnalisme, tracée par E. Mounier et par la revue *Esprit*, paraît à cet égard singulièrement riche et attractive.

D'autres, tel J. Leclercq, pensent qu'il faut aller plus loin encore, en rompant avec toute forme de cléricalisme. Au lieu de chercher

---

25 A leur propos, cf. *Encyclopedie..., op. cit.*, I, pp. 610-612; P. VAN MOLLE, *Het Belgisch Parlement*, Ledeberg-Gand, 1969, p. 150; *La Libre Belgique*, 28-11-1991.

à bâtir une cité chrétienne, les catholiques doivent s'engager pleinement dans une société pluraliste et y agir comme des ferments. Quel que soit l'itinéraire finalement adopté par les uns et les autres, tous mettent l'accent sur l'homme. L'Etat doit être conçu et organisé pour le citoyen, et non l'inverse. Dans la résistance et l'immédiat après-guerre, les idéaux de démocratie et de tolérance reprennent vigueur.

III. LES ILLUSIONS PERDUES ? (1945 A NOS JOURS)

Moins d'un demi-siècle après la Libération, le pays est à nouveau confronté à la même question : quelle attention le monde politique accorde-t-il aux *desiderata* des citoyens ?

Cette fois, la complexité du sujet s'accommode mal d'une étude strictement chronologique, qui viserait à repérer les problèmes nés de l'évolution politique au fur et à mesure de leur émergence. C'est pourquoi nous adopterons une démarche thématique, en procédant à rebours. Notre point de départ sera le scrutin du 24 novembre 1991, dont nous relativiserons les interprétations exagérément alarmistes. Nous tenterons ensuite de ramener à ses justes proportions la dérive dénoncée ou déplorée par maints analystes. Nous relèverons enfin, domaine par domaine, une série de points de friction entre les milieux politiques et certaines catégories de citoyens. Notre approche sera essentiellement descriptive : elle se gardera de hiérarchiser les tensions passées en revue, *a fortiori* de prescrire des remèdes.

A. LES ELECTIONS DU 24 NOVEMBRE 1991 : UN SEISME POLITIQUE ?

Les résultats du dernier scrutin législatif[26] ont mis le monde politique en état de choc. Des commentateurs ont évoqué le précédent de 1936. D'autres ont glosé sur le thème de la "gifle", donnée par les citoyens à une classe politique coupée de l'opinion. Ce sont là, nous semble-t-il, des interprétations excessives, qui ne

26 Sur les résultats des élections du 24 novembre 1991, voir notamment J. ACKAERT, L. DE WINTER, A.M. AISH et A.P. FROGNIER, "L'abstentionnisme électoral et le vote blanc et nul en Belgique", dans *Res Publica*, XXXIV, 1992, pp. 209-226; Ph. BREWAEYS, V. DAHAUT et A. TOLBIAC, *L'extrême droite francophone face aux élections*, Bruxelles, 1992 (Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1350); E. DAS, "De personale keuze bij de parlementsverkiezing van 24 november 1991", dans *Res Publica*, XXXIV, 1992, pp. 155-173; W. FRAEYS, "Les élections législatives du 24 novembre 1991. Analyse des résultats", *ibid.*, pp. 131-153; S. GOVAERT, *Le Vlaams Blok et ses dissidences*, Bruxelles, 1992 (Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1365); X. MABILLE, E. LENTZEN et P. BLAISE, *Les élections du 24 novembre 1991*, Bruxelles 1992 (Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1335-1336); D. VAN DAM, "L'extrême droite en Flandre", dans *Toudi*, n° 9, 1992, pp. 351-356; ID., "Lendemains d'élections. Le chagrin des Flamands", dans *La Revue Nouvelle*, XCV, 1992, pp. 22-27.

résistent pas à l'examen serein des résultats effectifs.

L'assimilation du 24 novembre 1991 au 24 mai 1936 ne tient pas la route, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'ampleur des variations électorales, mesurée au plan national par le taux de mobilité externe[27], est sensiblement moins élevée en 1991 (12,28 %) qu'en 1936 (16,85 %). A cet égard, le dernier scrutin se situe au cinquième rang de l'histoire politique belge, bien en deçà des niveaux atteints en 1965 et 1981. En deuxième lieu, le récent recul électo-ral des trois "familles" traditionnelles équivaut à la moitié seulement de celui qu'elles ont subi voici cinquante-sept ans. Troisième indice : toutes formations confondues, l'extrême droite progresse de 5,75 % en 1991, contre 12,69 % en 1936. A la Chambre, elle détient à présent 13 sièges sur 212 (6,1 %), contre 37 sur 202 (18,3 %) il y a un bon demi-siècle. Enfin, le recul socialiste ne s'accompagne nullement d'une progression de l'extrême gauche, mais d'une marginalisation de celle-ci. Quoi qu'en pensent d'aucuns, l'histoire ne bégaie pas.

Si réaction de rejet il y a dans le chef de certains électeurs de 1991, elle doit être interprétée de manière nuancée, en tenant compte des asymétries entre les régions et de la complexité des situations. Nous nous contenterons ici d'épingler quatre faits :

1. Les réactions antipolitiques peuvent parfois prendre la forme d'une hausse sensible de l'abstentionnisme, ainsi que d'une multiplication des votes blancs et nuls. On n'observe rien de tel le 24 novembre 1991.

2. Mesurée par le taux de mobilité externe, l'ampleur des variations électorales est bel et bien la plus élevée enregistrée depuis vingt ans en Flandre. Toutefois, elle n'atteint ce niveau ni en Wallonie, ni à Bruxelles : dans ces deux régions, elle est la quatrième en importance sur les deux dernières décennies.

3. Certains partis sont lourdement sanctionnés, mais non tous. Certes, le S.P. et le C.V.P. atteignent leur minimum historique depuis 1919, tandis que la Volksunie réalise son plus mauvais score du dernier quart de siècle. Toutefois les performances du P.S., du P.S.C. et du P.R.L. n'apparaissent pas comme des Bérézina. Bien plus, les trois grandes "familles" politiques drainent encore 70 % des votes valables.

4. A l'exception de Rossem - dont le succès traduit effectivement l'existence d'un courant antipolitique - toutes les formations qui progressent sont nées bien avant le scrutin. Ecolo et le Vlaams Blok sont même représentés au Parlement depuis une dizaine d'années. Enfin, les mobiles de leurs nouveaux électeurs - de même d'ailleurs que les motivations des personnes votant pour le Front National - paraissent à tout le moins divers. Il semble abusif de les réduire, *a priori* et sans preuves, au seul rejet de la "politique politicienne".

---

27 Ce taux est la demi-somme des valeurs absolues des différences de pourcentages obtenus par les diverses listes ou groupes de listes lors de deux scrutins consécutifs.

B. UN ELEMENT CLEF : L'AMPLEUR DE LA DERIVE

Il n'en reste pas moins vrai qu'un certain nombre d'électeurs ne se reconnaissent guère dans les attitudes et les choix du monde politique. En lui-même, ce phénomène est-il inquiétant ou quand le devient-il ? Telle est la question que nous voudrions maintenant aborder.

Les éléments de réponse fournis par les politologues, en particulier dans les études du CRISP, méritent à tout le moins la réflexion. Soulignons particulièrement tel ou tel diagnostic, formulé *in tempore non suspecto* : «Quant aux pouvoirs d'intervention du citoyen dans le processus de décision politique, ils ne sont ni nombreux, ni étendus (...). Le vote s'échelonne à intervalles normalement assez espacés (...), avec comme conséquence une discontinuité très grande de la consultation de l'électeur. D'autre part, le choix de l'électeur est lui-même limité, du fait d'abord des conditions d'établissement des listes de candidatures, du fait ensuite de l'intervention des moyens de propagande»[28].

Poursuivant la réflexion, X. Mabille écrit, huit ans plus tard : «Un régime de type représentatif repose nécessairement sur un ensemble de conventions (...) : il serait possible aux citoyens d'exprimer l'essentiel de leurs aspirations individuelles et sociales à travers un acte, renouvelé périodiquement, de choix d'un candidat au mandat politique; il serait possible aux candidats de se représenter les aspirations des électeurs et donc de les représenter; il serait possible aux électeurs dont les candidats n'ont pas été élus de se considérer quand même comme représentés et de faire confiance à l'avenir». Après avoir passé en revue ces "fictions", le même auteur souligne d'autres limites encore du régime représentatif : «Le degré de représentativité des assemblées élues est inégal, il peut être étonnamment bas pour certaines couches de la population (les femmes, par exemple, ou certaines catégories socio-professionnelles); certaines composantes de fait de la population sont exclues de la participation électorale, comme les travailleurs de nationalité étrangère (...); enfin, il existe, même dans un régime représentatif, bien des fonctions non électives parfois fort importantes»[29].

Compte tenu de ce qui précède, un constat s'impose : par sa nature et par le contexte dans lequel elle s'inscrit, la démocratie représentative génère toujours un certain écart entre les citoyens et le pouvoir politique. Ce n'est donc pas cet écart, en soi, qui pose vraiment problème, mais l'ampleur qu'il atteint parfois. En d'autres termes, si dérive il y a dans le chef du monde politique, le

---

28 *Qui décide en Belgique ? Mécanismes et facteurs de la décision politique*, Bruxelles, 1969, p. 20 (Dossiers du CRISP, n° 2).

29 X. MABILLE, *Le système de la décision politique en Belgique*, Bruxelles, 1977, p. 7 (Dossiers du CRISP, n° 11).

phénomène, comme tel, n'est pas scandaleux, pourvu qu'il reste dans des limites raisonnables. Selon toute vraisemblance, une partie de la population pense que ces bornes ont été franchies et assez largement dépassées[30]. Tentons à présent de comprendre pour quelles raisons elle a cette impression.

C. LES POINTS DE FRICTION

Maints phénomènes, de nature diverse, alimentent les malentendus entre les milieux politiques et l'opinion, parfois même au point d'isoler ou d'opposer les deux pôles. Certains de ces éléments sont purement conjoncturels. D'autres, au contraire, sont inscrits, depuis des lustres, au coeur de nos structures politiques et s'y développent peu à peu[31].

De l'utopie à l'antipathie

En l'espace d'une vingtaine d'années, le discours politique s'est transformé fondamentalement. Dans le même temps, la manière

30 Notre analyse rejoint celle de Ph. MAYSTADT : "Dans les démocraties représentatives, il y a toujours une distance entre les représentants et les personnes qu'ils sont censés représenter. Le problème est plus aigu aujourd'hui" (*Le Soir*, 17 avril 1992). Elle recoupe aussi les observations de X. MABILLE : "On a fréquemment évoqué le divorce entre "la classe politique" et "la société civile". Le vocabulaire est sans doute inapproprié et la dramatisation excessive; certains problèmes n'en sont pas moins réels (...). L'exercice de la démocratie représentative est toujours générateur d'un certain écart entre les attentes des citoyens et les réalisations du pouvoir politique (...). Il y a là une problématique complexe qui revêt aujourd'hui une réelle acuité" (*Histoire politique..., op. cit.*, 2e éd., Bruxelles, 1992, pp. 427-428).

31 Notre analyse se fonde sur les publications suivantes : A. ALEN, *La Belgique : un fédéralisme bipolaire et centrifuge*, Bruxelles, 1990; W. DEWACHTER, "Instabilité gouvernementale et stabilité ministérielle en Belgique", dans *Pouvoirs*, n° 54, 1990, pp. 37-49; ID., "Het krachtenveld van de regeringsvorming in België", dans *Res Publica*, XXVIII, 1986, pp. 615-641; ID., "Noodzaak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie. Analyse van de structurele en actionele determinanten van de particratie in België", dans *Res Publica*, XXIII, 1981, pp. 125-151; ID., "Une nouvelle technique d'élection directe du gouvernement", dans *Res Publica*, XXXIV, 1992, pp. 75-85; L. DE WINTER, "De partijpolitisering als instrument van particratie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog", dans *Res Publica*, XXIII, 1981, pp. 53-107; J. GERARD-LIBOIS, *Elections et électeurs..., op. cit.*, pp. 9-14 et 25-27; R.M. JENNAR, *Le Parlement : une institution en crise*, Bruxelles, 1983 (Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1013-1014); Ph. LAUVAUX, "L'évolution du régime parlementaire depuis 1944", dans *Pouvoirs*, n° 54, 1990, pp. 25-36; A. LETON, "Les conflits communautaires : facteurs de tension et facteurs d'apaisement", *ibid.*, pp. 73-84; X. MABILLE, *Histoire politique..., op. cit.*, 2e éd., pp. 301-428; ID., *Le système de la décision..., op. cit.*; ID., *Le système des partis dans la Belgique post-unitaire*, Bruxelles, 1979 (Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 864); J. MEYNAUD, J. LADRIERE et F. PERIN, *La décision politique en Belgique. Le pouvoir et les groupes*, Paris, 1965; R. MICHELS, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, trad. française, Paris, 1971; A. MIROIR, "La Belgique et ses clivages : contradictions structurelles et familles politiques", dans *Pouvoirs*, n° 54, 1990, pp. 5-14; F. PERIN, *Germes et bois morts dans la société politique contemporaine*, Bruxelles-Paris, 1981; *Qui décide..., op. cit.*; L. ROWIES, *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, 1975 (Dossiers du CRISP, n° 7); R.G. SCHWARTZENBERG, *L'Etat-spectacle : essai sur et contre le star system en politique*, Paris, 1977; M. SWYNGEDOUW, *L'essor d'Agalev et du Vlaams Blok*, Bruxelles, 1992 (Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1362); Ch. VANDERMOTTEN et J. VANLAER, "Partis et élections depuis 1946", dans *Pouvoirs*, n° 54, 1990, pp. 63-71; M. VAN HAEGENDOREN, "Veranderingen in het Belgische partijenstelsel van 1945 tot 1980", dans *Res Publica*, XXIII, 1981, pp. 29-45; E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique..., op. cit.*, pp. 257-588.

dont les citoyens perçoivent la *res publica* s'est fortement dégradée. Le contexte dans lequel évoluent les sociétés occidentales n'est pas étranger à cette mutation.

Des *golden sixties* à la fin des années 1970, divers courants accréditent l'idée que la politique peut façonner la société, voire transformer l'homme. Les militants de mai 1968 s'imaginent ainsi qu'il est possible de "changer la vie". En 1975, le P.S.B.-B.S.P. affirme encore que l'on peut décréter la création de cent mille emplois nouveaux. Chez nos voisins français, l'élection à la présidence de François Mitterrand entretient les rêves et les espoirs : voici venue l'heure du changement...

L'approfondissement de la crise économique et l'aggravation du chômage ramènent les responsables politiques à la réalité. Le message destiné à l'opinion s'assombrit. C'en est fini de la "politique de Saint-Nicolas", proclame J. Gol. La formule "demain, on rase gratis" est renvoyée aux oubliettes de l'histoire. Pour ceux qui ont cru à la terre promise, le choc est dur.

Avec la détérioration des finances publiques et l'augmentation spectaculaire de la dette, les questions budgétaires et financières occupent l'avant-scène de la vie politique. De conclave en conclave s'annoncent des restrictions, puis des sacrifices. Comme les charges d'intérêts atteignent, puis dépassent 40 % des dépenses de l'Etat, la marge de manoeuvre des décideurs se rétrécit. Dans les faits, le "retour du coeur" cher à G. Spitaels prend une ampleur lilliputienne. Des citoyens, de plus en plus nombreux, se fatiguent d'entendre, à longueur d'année, parler d'assainissements et de coupes sombres. Ils se lassent d'être enfermés dans un tunnel dont ils ne voient jamais la fin, pourtant régulièrement annoncée. Comme l'Himalaya de la dette est toujours là, certaines franges de l'opinion se persuadent que les efforts consentis ne servent à rien : le politique paraît réduit à l'impuissance.

Le poids des contraintes internationales - l'Europe, le traité de Maastricht... - rogne encore davantage les possibilités de choix. De gouvernement à gouvernement, on distingue à peine quelques inflexions en matière de politique socio-économique, budgétaire et financière. Pour de nombreux citoyens, les décideurs sont, en fin de compte, "tous les mêmes".

Non sans raison, G. de Kerchove affirmait, il y a quelques mois : «Les hommes politiques sont devenus des professionnels du solde net à financer. Tout est "normé" : la norme de Maastricht, la norme de compétitivité. La dette publique est desséchante. On évite les débats de société, on soumet le pays aux ordinateurs. C'est cela que la population admet le moins : nous ne sommes plus que des comptables»[32]. En pareil contexte, les citoyens ris-

32 Interview dans *La Libre Belgique*, 20 août 1992.

quent de passer "de l'apathie à l'antipathie"[33] : le politique n'est plus un recours, mais «celui à qui on doit désormais arracher sa part de bonheur»[34].

Jargon et marketing politique

Au fil du temps, les sociétés occidentales se complexifient de plus en plus. Les mécanismes de la décision peuvent, dès lors, devenir opaques, pour un nombre croissant de citoyens. Aux responsables politiques incombe, par conséquent, une tâche pédagogique : il faut faire comprendre à la population la nature, l'ampleur, les enjeux des problèmes auxquels le pays est confronté, puis expliquer les solutions envisagées. Il y a là tout un travail de communication - au sens noble du terme - qui doit être réalisé. L'est-il vraiment ? On peut en douter.

Sans toujours en avoir conscience, les milieux politiques usent, dans leurs relations avec le public, d'un vocabulaire de plus en plus hermétique. A leur propre usage, ils forgent, puis diffusent des concepts que l'opinion ne saisit pas : matières personnalisables, Cocof, Etablissement, scénario 93+... Par facilité ou par complaisance, maints journalistes reprennent à leur compte ce jargon, sans le mettre en question ni même l'expliquer. Les élus et les gouvernants donnent ainsi aux citoyens l'impression d'être déconnectés des problèmes quotidiens, enfermés dans une tour d'ivoire où se déroulent des jeux abscons. L'homme de la rue a le sentiment de ne plus être entendu, voire de crier dans le vide : «Les politiciens ? Des gens très haut, qui ont oublié de regarder en bas», dit récemment une jeune Alsacienne[35].

Les effets pervers de l'Etat-spectacle se font également sentir. Pour accroître leur notoriété, certains parlementaires, ministres et présidents de parti jouent des coudes pour occuper les ondes ou le petit écran. Une minorité parvient à ses fins. La médiatisation personnalise outrancièrement le pouvoir. Quelques hommes finissent par masquer les organisations et les groupes. Le destin du pays paraît suspendu au bon plaisir d'une oligarchie restreinte et nombriliste.

Bien plus, la communication télévisuelle remplace le débat démocratique. Souvent, le marketing l'emporte sur la réflexion de fond. La politique devient un show, où règnent trop fréquemment le bluff, le toc et le faux-semblant. Les trucs et les ficelles y tiennent lieu d'arguments. La mise en scène et l'image de marque y pèsent davantage que le contenu des propos.

---

33 P. MAERTENS, *De christen-democratie na 24 november*, document de travail, Nationale Partijraad du C.V.P., 8 février 1992, p. 5.

34 Interview de S. DERUETTE (Centre de Sociologie politique de l'U.L.B.), dans *Vers l'Avenir*, 20 mars 1992.

35 "Que veulent les Français ? La classe politique au pied du mur", émission de la série *Direct*, France 2, 8 avril 1992.

Le public n'est pas dupe. Il perçoit les artifices, détecte les falsifications et généralise abusivement. Il verse alors dans la désillusion ou subodore des intentions inavouables[36]. Les Cafés du commerce regorgent de sentences lapidaires : "tous pourris". Le thème des "magouilles des politiciens" devient électoralement rentable. Des formations extrémistes, parfois même des farfelus, se posent en champions du parler vrai ou en relais de la "majorité silencieuse". Plus grave : des citoyens, désorientés, finissent par les croire...

Les transfuges et les "affaires"

Dans ce climat de scepticisme et de défiance, diverses pratiques alimentent la rancoeur de nombreux citoyens envers le monde politique. Une des plus contestables est le passage d'élus d'un parti à un autre, avec armes, bagages, mandats et parfois même garantie de réélection ultérieure. De tels débauchages ne font aucun cas de la déontologie politique, ni du vote émis par l'électeur. Parfois même, ils faussent le jeu parlementaire, en affaiblissant artificiellement une majorité. Comme le note un éditorialiste, ces comportements de flibustiers sont «d'autant plus regrettables qu'ils éclaboussent l'ensemble du monde politique et découragent, de surcroît, les esprits brillants qui auraient envie de s'y engager»[37].

Les poursuites judiciaires et les condamnations requises contre certains membres du personnel politique exacerbent plus encore les réflexes poujadistes. Pour peu qu'une "affaire" éclabousse un mandataire connu, les slogans simplistes sur la corruption des élus, la pratique des pots-de-vin et des dessous de table, voire les détournements de fonds publics, circulent de plus belle. Les tares de quelques-uns autorisent apparemment tous les amalgames. Rares sont ceux, dans la presse ou les médias, qui appellent l'opinion à éviter les jugements téméraires et les généralisations hâtives[38].

En fait, plus que l'enrichissement scandaleux de quelques concussionnaires, d'autres comportements ternissent la crédibilité des milieux politiques. Ainsi, depuis des décennies, le mode de financement des partis et des campagnes électorales pose de sérieux problèmes de moralité politique.

La pratique la plus choquante est vulgairement appelée "la pompe à fric"[39]. Elle consiste à inviter des entreprises à financer une formation ou une campagne électorale, en échange de l'un ou l'autre marché public. Il est d'autres attitudes, moins actives,

---

36 Cf. R. REZSOHAZY, "La crise du discours politique", dans *La Libre Belgique*, 15 avril 1992.
37 F. VAN DE WOESTYNE, "La fuite et le chantage", dans *La Libre Belgique*, 5 février 1993.
38 Citons toutefois un exemple courageux : P. PIRET, "Société civile, société politique : le citoyen aussi doit se mouiller", dans *Vers l'Avenir*, 21-22 mars 1992.
39 J.P. STROOBANTS, "Le poison des 'affaires'", dans *Le Soir*, 16 juillet 1992.

qui ne génèrent pas vraiment de pactes de corruption, mais jettent le doute sur l'indépendance des mandataires. Un exemple parmi d'autres : l'acceptation de dons de firmes sans promesse de contrepartie. J. Gol note opportunément à ce propos : «Il est bien difficile de croire que certains donateurs n'espèrent pas en retour bénéficier de la reconnaissance des hommes politiques ainsi aidés, si ces derniers devaient accéder au pouvoir et leur être de quelque utilité. Il doit arriver aussi que certains hommes politiques laissent au moins subsister un doute sur la bienveillance que les dons passés ou escomptés pourraient procurer aux donateurs. Il n'est pas exceptionnel que les intéressés viennent d'ailleurs se rappeler au bon souvenir du ministre ou du président de parti, lorsqu'ils croient que cela peut les servir»[40].

Il faut attendre 1989 pour qu'une réaction se dessine, afin de supprimer les collusions de ce genre. En limitant les dépenses électorales, la loi Dhoore réduit l'appel de fonds et les risques de dérapage. Elle prévoit, en outre, un "financement structurel" des partis par les pouvoirs publics. Les dispositions votées au début de 1993 interdisent les dons d'entreprises aux partis et aux candidats, tout en supprimant l'immunisation fiscale pour les libéralités émanant des particuliers. Ce sont là des jalons posés en direction d'une subsidiation transparente des formations politiques et des scrutins. Force est toutefois de constater qu'en la matière, l'assainissement des moeurs prend du temps et suscite même des résistances. Comment, dès lors, dissiper l'atmosphère trouble qui se répand, depuis nombre d'années ?

Des parlementaires : qui et pour que faire ?

Dans l'opinion publique, l'image des élus de la Nation s'est fortement altérée. Cette situation résulte, nous semble-t-il, de la convergence de trois facteurs : l'influence trop limitée des électeurs sur la sélection du personnel politique, l'érosion progressive des pouvoirs du Parlement et la conception bassement utilitaire que certains mandataires ont de leur profession.

Dans notre système électoral, le citoyen peut émettre un vote de liste, en coloriant la case de tête, ou un vote de préférence en faveur d'un ou plusieurs candidats appartenant à une même formation politique. Le total des voix recueillies par une liste détermine son nombre d'élus. A l'intérieur même de chaque liste, les sièges sont attribués aux candidats selon les votes de préférence qu'ils obtiennent, mais aussi suivant les suffrages exprimés en case de tête. Ces derniers se répartissent entre les candidats selon l'ordre de présentation, à concurrence de ce qui leur est nécessaire pour atteindre le chiffre requis.

---

40 J. GOL, *Librement*, Bruxelles, 1992, p. 87.

Dans les faits, les électeurs déterminent surtout le nombre de sièges qu'une formation politique obtient dans un arrondissement déterminé. Le choix des personnes qui les représentent dans les assemblées leur échappe largement, et ce pour plusieurs raisons.

La confection des listes électorales est l'oeuvre des partis : ce sont les instances de ceux-ci qui sélectionnent les candidats et les classent en leur conférant une place en ordre utile, une place de combat ou un rôle d'appoint, sinon de figurant. Or les procédures d'établissement des listes deviennent de moins en moins démocratiques. Les polls perdent progressivement de leur signification au profit des organes d'arrondissement ou de la direction nationale du parti. Bref, la désignation des élus de la Nation relève avant tout d'une oligarchie restreinte.

Même si les votes de préférence connaissent une progression continue, de 1919 à 1978[41], ils influencent rarement la dévolution des sièges au sein d'une même liste. La répartition des suffrages contenus dans le pot commun, selon l'ordre de présentation préétabli par les organes du parti, confirme le plus souvent ce dernier classement. Il en résulte que lors du scrutin de 1991, 30 candidats-députés et 9 candidats-sénateurs ne sont pas élus, alors qu'ils réalisent un meilleur score personnel qu'un colistier mieux placé. Bien plus, l'élection de candidats non classés en ordre utile est tout à fait exceptionnelle : de 1919 à 1991, elle se produit à 31 reprises seulement pour un total de 7.077 sièges à pourvoir, soit dans 0,43 % des cas. Encore s'agit-il, le plus souvent, d'opérations de marketing politique : le dernier de liste est alors une "locomotive électorale" ou une personnalité polarisant des voix qui, ordinairement, n'iraient pas au parti.

Plus encore que dans l'entre-deux-guerres, l'apparentement provincial est source de distorsion, dans un arrondissement déterminé, entre les préférences des électeurs et la dévolution des sièges. Le scrutin de 1991 en donne plusieurs exemples : le plus net est celui d'un député d'Oudenaarde, élu avec 495 voix de préférence, alors que son rival, figurant sur une liste adverse, en réunit 12.728. Le législateur reconnaît lui-même que ce mode d'attribution des sièges peut générer des problèmes politiques. Les cas les plus célèbres sont sans doute ceux d'Aline Bernaerts-Viroux, sénateur P.V.V. de l'arrondissement de Nivelles (1978), de Jules Petermans, sénateur F.D.F. de l'arrondissement de Leuven (1981), et de Toon Van Overstraeten, élu député sur une liste Volksunie en Brabant wallon (1985). Pour éviter la répétition des tensions communautaires provoquées par des situations de ce genre[42], l'apparentement est limité en Brabant depuis 1987 : il ne peut

---

41 A la Chambre, ils passent de 16,4 à 51,9 % des suffrages exprimés; au Sénat, leur proportion monte de 9,6 à 41,8 %. Depuis 1981, les pourcentages de votes de préférence connaissent une certaine stagnation.

42 Les trois parlementaires en question sont "exclus" du Conseil de communauté et du Conseil régional où ils ont, en principe, le droit de siéger.

jouer qu'entre Bruxelles et Nivelles pour les listes francophones, entre Bruxelles et Leuven pour les listes néerlandophones. Dans les autres parties du pays, le problème reste entier : n'assimilant pas la complexité du système électoral, une partie des électeurs se scandalise des "jeux politiciens"...

L'érosion des prérogatives du Parlement dévalorise aussi les Chambres aux yeux de la population. Même si elles sont caricaturales, les images du "député presse-bouton" ou du sénateur "le doigt sur la couture du pantalon" font mouche. Il en est de même des formules assassines ou des critiques acerbes énoncées par des observateurs "engagés"[43]. Sans aller aussi loin, certains citoyens déplorent la dépendance croissante des élus envers les partis et la diminution graduelle de leur influence au profit des gouvernements. Sans doute s'agit-il de tendances générales, repérables dans la plupart des démocraties parlementaires. Aux dires des élus eux-mêmes, ces phénomènes prennent cependant chez nous des proportions parfois excessives.

De facto, les députés et sénateurs sont devenus les mandataires d'un parti, plus que les représentants de la Nation. Les formations politiques ne sélectionnent pas seulement les candidats, elles leur imposent aussi un programme. Elles encadrent les élus par l'intermédiaire des groupes parlementaires et les soumettent à une discipline de vote. S'ils siègent dans la majorité, les "honorables membres" doivent entériner les accords politiques conclus en dehors des assemblées et soutenir le gouvernement en toute matière importante, quand bien même la politique menée ne les satisferait guère. S'ils font partie de l'opposition, ils peuvent recourir à des initiatives, qui ont généralement un impact limité. Pour le reste, il leur appartient de "faire des discours"[44].

Plus frappante encore est l'érosion des prérogatives parlementaires au profit du pouvoir exécutif. Dans leurs deux missions essentielles - les fonctions normative et de contrôle politique - les assemblées subissent progressivement le grignotage gouvernemental.

La coalition au pouvoir, dont l'existence repose sur un contrat de majorité, devient, en effet, le principal maître d'oeuvre de la production législative. Les projets de loi aboutissent bien plus souvent que les propositions, susceptibles d'être arrêtées par le jeu

---

43 Epinglons-en deux. De F. PERIN, *Germes...*, *op. cit.*, p. 100 : "La fonction, frisant l'inutilité, n'a donc pas plus d'existence qu'un moteur tournant à vide. Quoi d'étonnant, dès lors, si le poids de cette machine retarde les décisions et passe pour dangereusement anachronique ! L'institution atteint même jusqu'aux limites de l'absurde, lorsque le débat y flambe d'une passion aussi brûlante que vaine, puisque la décision se prend ailleurs...". De R.M. JENNAR, *Le Parlement...*, *op. cit.*, p. 26 : "Soumis à la triple pression des opinions organisées, des intérêts sociaux et des intérêts locaux, le parlementaire voit son rôle interprété par les uns et par les autres comme celui d'un agent d'exécution, d'un officier enregistreur dont l'essentiel consiste à acter les décisions prises ailleurs, sans lui (...). Et avec lui, en partie de son fait, l'institution parlementaire est réduite au rôle d'officier d'enregistrement".

44 F. PERIN, *Germes...*, *op. cit.*, p. 80.

de la discipline de groupe ou d'être frappées de caducité. En invoquant l'urgence ou le risque de rupture des équilibres politiques, les partis associés au pouvoir peuvent restreindre le droit d'amendement des Chambres, appelées à voter des textes tels quels. Des dispositions adoptées par les assemblées se perdent parfois en cours de route, ainsi qu'on le constate pour 72 lois en 1991 : des ministres "oublient" de les soumettre à la sanction et à la promulgation royales ou encore de les faire insérer au *Moniteur*. Des textes excessivement brefs, des normes fourre-tout - pudiquement qualifiées de lois-cadres, de lois-programmes, de lois de redressement... - confèrent à l'exécutif le droit de prendre seul les véritables décisions, par la voie des arrêtés d'application. Enfin, durant plusieurs années, les gouvernements usent systématiquement des pouvoirs spéciaux dans les matières socio-économiques et financières. Lorgnant avec concupiscence vers les institutions de la Ve République française, certains responsables, en particulier J. Gol, envisagent froidement d'institutionnaliser une pratique qui devrait rester exceptionnelle.

La fonction de contrôle politique s'affaiblit, elle aussi. La discussion de la déclaration gouvernementale et le vote d'investiture qui s'ensuit débouchent, presque inévitablement, sur la ratification des accords passés entre les partis de la coalition. Les interpellations se limitent à des domaines restreints ou s'apparentent à de simples questions, en d'autres termes au droit de s'informer. L'adoption des budgets - moyen de contrôle par excellence - est progressivement vidée de sa substance : l'exécutif dépose les pièces en question avec retard, en les assortissant de justificatifs insuffisants (1935-1989); le Parlement est amené à voter des budgets partiellement ou totalement dépensés (1945-1989), en étant littéralement court-circuité par la technique des douzièmes provisoires. L'approbation des comptes intervient avec de tels retards que les ministres responsables ne sont plus en charge.

On pourrait nous objecter le sursaut - tardif - des parlementaires, en citant les correctifs introduits au cours des dernières années : la *question-time*, la publicité des séances de certaines commissions, la multiplication des enquêtes, la nouvelle procédure budgétaire et comptable, les réformes structurelles apportées par la récente révision de la Constitution... L'opinion n'en a cure. Nombre de nos concitoyens voient sur les petits écrans des hémicycles clairsemés ou presque vides, assistent en différé à de vaines joutes oratoires et se persuadent que le Parlement a perdu toute utilité...

Certes, ces mêmes électeurs font appel à tel député ou tel sénateur pour débloquer divers dossiers : pensions, affaires de milice, allocations sociales, déclarations d'impôts, nominations et promotions dans la fonction publique, etc. Des élus croient que leurs permanences sociales sont la sauvegarde de la population, confrontée à une administration aveugle ou velléitaire. Une partie de

l'opinion ne partage pas ce point de vue et dénonce le revers de la médaille.

Les questions qui sont alors posées sont révélatrices du malaise ambiant. De quelle instance dépendent les services administratifs kafkaïens, sinon du pouvoir politique ? Qui fait nommer ces "bureaucrates", si ce ne sont ceux qui interviennent aussi en faveur des plaignants ? Comment obtenir satisfaction sur une large échelle, sans se placer dans le sillage de ministres et sous la coupe du parti ? Et comment rencontrer les centaines de demandes émanant de la population sans négliger, en partie du moins, les fonctions d'intérêt national ? En jouant à l'*ombudsman*, le parlementaire devient "l'homme des coups de pouce", "l'arrangeur". Il prête alors le flanc à l'accusation de clientélisme. A la limite, quoi qu'il fasse, il est la cible de critiques. Il a perdu l'essentiel de son aura aux yeux du public.

Les gouvernements : quelle légitimité démocratique et quelle politique ?

Pas plus que le Parlement, l'exécutif n'échappe aux critiques de l'opinion. Le "système belge" produit, en effet, deux effets pervers : l'influence très faible des scrutins sur la formation et la chute des gouvernements, dont la légitimité démocratique peut, dès lors, être contestée; la multiplication de compromis étranges - «ma réforme de l'Etat contre tes écotaxes» - auxquels la plupart des citoyens ne comprennent rien.

Les travaux - essentiels - de W. Dewachter[45] mettent en lumière le fossé qui sépare souvent les choix électoraux des citoyens et la composition effective des coalitions placées à la tête du pays. De la fin de la seconde guerre mondiale à nos jours, 36 gouvernements se succèdent en Belgique. Parmi eux, il en est 5 - et 5 seulement - dont la formation est directement influencée par le verdict des urnes [46]. La longévité des équipes ministérielles ne dépend guère, elle non plus, des résultats électoraux : comme seize scrutins législatifs s'échelonnent de 1945 à 1993, chaque législature correspond, en moyenne, à plus de deux cabinets.

En fin de compte, par leurs votes, les citoyens rendent certaines coalitions impossibles, du fait de l'arithmétique parlementaire. Là s'arrête généralement leur influence. La composition des gouvernements, découplée des préférences électorales, est le fait des formations politiques, que celles-ci aient progressé ou régressé. La règle du jeu est celle que J. Van Eynde, vice-président du P.S.B.-B.S.P., a énoncée en 1968 : «De kiezers hebben de kaarten verdeeld, nu moeten de partijen spelen»[47]. En d'autres termes,

45 Cf. *supra*, note 31.

46 Le gouvernement social-chrétien homogène de 1950-1954, la coalition dite "des gauches" en 1954-1958, le cabinet minoritaire P.S.C.-C.V.P. en 1958 et deux équipes sortantes, explicitement reconduites par le corps électoral, en 1971 et 1985.

47 "Les électeurs ont distribué les cartes, c'est maintenant aux partis de jouer".

les votants déterminent la représentation parlementaire des partis - donnée mathématique non négligeable, certes - mais quelques-unes des forces en présence seulement négocient pour former une majorité, selon des critères complexes, souvent non transparents, qui échappent au commun des mortels. Le résultat de cette "partie de monopoly" - expression réductrice dont nous assumons la paternité - surprend parfois les protagonistes eux-mêmes : «Mais qui aurait oser prophétiser avant les élections que ce gouvernement sortirait des urnes ?», déclare W. Martens en personne, en 1988[48].

En réalité, les urnes ne déterminent qu'un large champ de possibilités, entre lesquelles s'opère progressivement une sélection, sous la conduite des directions des partis. Les données qui mènent au résultat final sont multiples. A la suite de W. Dewachter, épinglons-en quelques-unes :

- Les contraintes imposées par la réforme de l'Etat et ses suites : parité au Conseil des ministres, nécessité de réunir une majorité qualifiée pour réviser la Constitution, recherche d'une participation symétrique Nord-Sud par les grandes "familles" politiques, interférences entre la mise sur pied du gouvernement national et la formation concomitante des exécutifs communautaires et régionaux.

- Le cadre déterminé par le consensus des élites politiques sur un certain nombre de valeurs, qui rapproche certains partis et en met d'autres hors jeu. Parmi les normes qui fondent ordinairement le droit d'entrée aux négociations, on peut citer : le respect de la monarchie et de la Constitution, l'attachement à la démocratie parlementaire et à l'état de droit, le maintien du pluralisme idéologique, la participation à la construction européenne et à l'alliance atlantique, l'option en faveur du *Welfare State* et de l'économie de concertation, etc. Les forces politiques qui ne se rallient pas ou guère à ces principes de base sont *de facto* tenues à l'écart.

- La proximité ou la distance entre les programmes des partis : plus les formations en présence hiérarchisent les problèmes de la même manière en voulant y apporter des solutions convergentes, plus le consensus est facile à obtenir; plus on s'écarte de cet idéal et moins les compromis sont aisés à conclure.

- La volonté plus ou moins grande des leaders politiques de manipuler les points de litige : l'intensité des oppositions et la mobilisation qu'elles provoquent dépendent des choix posés par les organisations, politiques et apparentées, qui font l'opinion. Diverses stratégies - la recherche de la pacification, la désescalade verbale, la discipline interne... - permettent de rapprocher ou, au contraire, d'éloigner les positions respectives.

---

48 Propos rappelés par *Le Soir*, 21-22 mars 1992.

- La plus-value que représente, pour un parti donné, une présence au sein du gouvernement, par rapport aux avantages d'une cure d'opposition. La première option peut être intéressante en termes d'influence, de légitimité, de nominations, de ressources financières pour les mouvements apparentés. La seconde permet de surmonter des divisions internes, de récupérer un électorat centrifuge ou de se remettre d'une défaite.

Tous ces facteurs - nous n'en citons ici que les principaux - échappent largement à l'emprise des citoyens. Ceux-ci se trompent donc lourdement lorsqu'ils croient avoir entre les mains le choix du prochain gouvernement. Leurs déceptions successives sont à la hauteur des illusions qu'ils entretiennent.

Il y a plus : le fonctionnement du système politique, basé sur la coalition, renforce ou diminue le poids des forces en présence sans que leur représentativité réelle en soit l'élément déterminant. En d'autres termes, la position d'un parti sur l'échiquier du pouvoir peut peser davantage que le nombre de voix ou de sièges obtenus. C'est là un phénomène qui déroute complètement l'homme de la rue et, parfois même, le scandalise. Pourtant, c'est un fait.

Pour éclairer ce paradoxe, jetons un coup d'oeil sur le passé récent. De 1958 à nos jours, les sociaux-chrétiens sont de toutes les coalitions, indépendamment des scores - plus ou moins favorables - qu'ils enregistrent lors des scrutins. Ils le doivent sans doute à leur poids électoral relatif, qui leur confère une certaine masse critique. Ils bénéficient, plus encore, de leur position centrale dans le spectre politique, après que le Pacte scolaire ait mis fin à l'alternance des cléricaux et des anticléricaux. Que cela plaise ou non à une majorité d'électeurs, le C.V.P. et le P.S.C. sont, en quelque sorte, des partenaires obligés, pour les socialistes ou pour les libéraux. Seules une série de revers graves et l'émergence d'un nouvel axe central seraient de nature à bouleverser pareille situation[49].

La chute des gouvernements ne dépend pas davantage - sauf exception rarissime - des résultats des urnes. Elle peut se produire à tout moment, parfois même de manière imprévisible pour les citoyens médusés. Elle résulte, en réalité, des décisions prises au sein des états-majors de partis, véritables maîtres du jeu.

Alors que les gouvernements forment le moteur de l'action politique, leur composition, leur dosage interne et même leur effacement échappent largement à l'influence des citoyens. A elle seule, une telle situation est de nature à générer un malaise. Ce dernier risque *a fortiori* de se développer lorsque les décisions prises par l'exécutif deviennent inintelligibles pour la population.

---

49 C'est là, selon nous, que réside le principal danger pour le C.V.P. : il y a remise en question de son rôle traditionnel de pôle et revendication de cette dernière position par le V.L.D.

Or pareil danger n'est pas absent. Pour s'en convaincre, il suffit d'analyser le processus de décision politique, tel qu'il s'opère en Belgique, dans sa phase finale : «Les bases sur lesquelles un parti s'engage, lorsqu'il participe au pouvoir, reflètent nécessairement un compromis (entre partenaires de la majorité : N.D.L.R.) et sont différentes des bases sur lesquelles il mène sa propagande électorale, ce qui provoque une tension permanente, tantôt latente, tantôt ouverte, entre les partis et leurs électeurs (ou, tout au moins, une partie d'entre eux)»[50]. En ce sens, les formations politiques tiennent souvent un double discours : cette forme de schizophrénie ne concourt guère à asseoir leur crédibilité.

Bien plus, en Belgique "tout est dans tout, et réciproquement". Comme les différents problèmes sont interdépendants, leurs solutions le sont aussi. Dès lors, dans les négociations complexes, «il est fréquent que la seule issue soit d'accorder à chacun une partie de ce qu'il demande, le mobile de l'acceptation de ce qui déplaît étant l'avantage attribué à un autre titre»[51]. La technique du *package deal* permet ainsi de résoudre les tensions par le donnant, donnant. Le couplage de divers dossiers débouche sur des compromis, dont l'opinion ne saisit guère les raisons d'être et ne mesure pas les coûts, ou, à l'inverse, sur des ruptures dont les causes lui échappent.

En pareil contexte, dès qu'une menace de crise se précise, les forces en présence réagissent en privilégiant le positionnement électoral. Alors, note le groupe Coudenberg, «l'aspect communautaire joue un rôle important : il permet de créer un front, une sorte d'oligopole électoral, face aux partis de l'autre groupe linguistique, contre lesquels on ne devra de toute façon pas se battre lors des scrutins». De la sorte, les groupes en désaccord en arrivent à «traduire chaque dossier conflictuel en termes communautaires vis-à-vis de l'opinion publique, même si c'est absolument fallacieux (...). Le communautaire, c'est l'opium du peuple, qui permet de cacher d'autres enjeux, plus importants, mais plus délicats à traduire en slogans électoraux»[52].

Discordance entre les promesses électorales et les pratiques politiques, couplage de dossiers foncièrement distincts, dissimulation des enjeux véritables d'un conflit : autant de comportements qui déroutent l'opinion, perturbée par ces jeux sibyllins.

La particratie : utilité et dysfonctionnements

Le néologisme de "particratie" commence à être utilisé en Belgique vers 1965, sous l'impulsion de M. Grégoire. Il désigne un système politique où les partis jouent un rôle dominant, au point

---

50 J. MEYNAUD, J. LADRIERE et F. PERIN, *La décision..., op. cit.*, p. 21.
51 *Ibid.*, p. 12.
52 "Une révolution démocratique pour éviter le dérapage ?", dans *La Libre Belgique*, 24 août 1992.

d'acquérir une véritable prépondérance sur les autres acteurs que le processus de décision concerne.

La particratie a toujours eu mauvaise presse dans certains secteurs de l'opinion. A présent encore, les organisations qui l'incarnent sont dans la ligne de mire de citoyens déçus ou exaspérés. Elles suscitent, en particulier, la défiance des jeunes, auprès desquels elles font office de repoussoirs.

Pourtant, notent justement W. Dewachter et d'autres auteurs, «si les partis n'existaient pas, il faudrait les inventer». Les fonctions multiples qu'ils assument contribuent à la bonne marche du régime : depuis que la politique s'est massifiée, il est indispensable qu'existent des relais, des agents de liaison entre les citoyens et le pouvoir. L'apport concret des partis au fonctionnement de la démocratie parlementaire peut se résumer comme suit :

a) Ils légitiment le régime, en participant au jeu démocratique et en observant les règles de celui-ci.

b) Ils clarifient les choix politiques, en portant les demandes des citoyens sur le forum public et en les hiérarchisant.

c) En diffusant une doctrine ou une idéologie, ils fournissent à leurs membres un schéma, plus ou moins cohérent, d'interprétation des faits.

d) Ils sélectionnent le personnel politique, animent les campagnes électorales, organisent, disciplinent et contrôlent les élus.

e) Ils sont des appareils de conquête du pouvoir : par leur présence aux postes de commande, ils contribuent à la gestion de la Cité.

f) Lorsqu'ils siègent dans l'opposition, ils concourent au contrôle démocratique du pouvoir en place.

g) Ils favorisent l'intégration sociale des citoyens, qu'ils informent et font participer à la vie publique.

h) Ils remplissent une fonction de pacification, en recherchant des compromis entre les intérêts divergents de groupes multiples.

i) Ils forment leurs membres, qu'ils éveillent à la conscience politique.

j) Ils procurent des services sociaux à leurs adhérents, leurs sympathisants et leurs électeurs.

k) Dans le cadre du *Welfare State* et de l'économie de concertation, ils jouent le rôle de *go-between* entre les multiples organi-

sations d'un pilier (*zuil*) et le pouvoir politique, en vue d'assurer aux premières une agréation étatique, une subsidiation, une influence dans les instances de décision et de consultation.

I) Ils défendent des intérêts catégoriels : réseau d'enseignement, classes sociales, région, communauté...

Comme telles, ce ne sont pas l'existence et l'influence des partis qui prêtent le flanc à la critique, mais une série d'excès amenés à s'amplifier dans leur sillage. Nous examinerons les principaux d'entre eux : la politisation outrancière de certains services, l'attention insuffisante donnée à l'intérêt général, la concentration du pouvoir de décision, la propension à figer la société, en renforçant l'immobilisme de celle-ci.

On a maintes fois dénoncé la tendance des partis à coloniser l'Etat et d'autres institutions officielles, qui devraient théoriquement demeurer neutres. Le phénomène n'est pas nouveau, mais sous la conduite des partis, il tend à se généraliser et à s'institutionnaliser. Les nominations et promotions dans l'administration dépendent ainsi largement des instances partisanes, qui parfois se distribuent les influences au sein de commissions *ad hoc*. Il en est de même dans la magistrature, les parastataux, la radio-télédiffusion. Trop souvent, dans de tels secteurs, les critères de compétence et d'expérience sont concurrencés, voire supplantés par des pratiques de patronage.

Ancrés au sein de l'appareil d'Etat, les partis n'hésitent pas à en détourner certaines ressources à leur profit. Le gonflement des cabinets ministériels - 700 à 800 personnes en 1960, 1.867 en 1973, 3.500 environ en 1990 - leur permet de détacher à leur propre service du personnel rétribué par l'Etat. Les formations politiques font aussi subsidier par la collectivité des organisations pudiquement qualifiées de "socio-culturelles", mais dont chacun sait qu'elles servent, discrètement, leur propagande électorale.

Les grands partis sont ordinairement les coupoles ou organisations faîtières de piliers idéologiques (*zuilen*), qui leur confèrent un rôle impérialiste. Le pouvoir détenu doit servir prioritairement à promouvoir les valeurs et la puissance du *zuil* correspondant, en vue d'orienter l'évolution de la société. L'intérêt général risque d'être ainsi sacrifié à la défense d'intérêts particuliers.

Comme organisations politiques, les partis concentrent le pouvoir de décision entre les mains d'une élite spécialisée, professionnalisée et stable. Celle-ci tend à se recruter par cooptation, à se couper des masses et à échapper au contrôle démocratique, réduit à un minimum insignifiant. Sur le terrain, on a souvent l'occasion de vérifier le bien-fondé de la loi de R. Michels : «L'organisation est la source d'où naît la domination des élus sur les électeurs, des mandataires sur les mandants, des délégués sur ceux

qui les délèguent. Qui dit organisation dit oligarchie»[53]. A mesure que le phénomène prend de l'ampleur, la légitimité de la particratie est de plus en plus remise en question[54]. La mainmise exercée par les dirigeants réduit, en effet, la publicité des véritables discussions politiques, tandis que la gestion bureaucratisée de la vie nationale renforce l'opacité des décisions.

Enfin, les partis font trop souvent prévaloir l'immobilisme dans les matières qui risquent de diviser la coalition au pouvoir ou de polariser de graves mécontentements. Sous leur impulsion, les gouvernants recourent fréquemment à des procédés dilatoires, qui peuvent conduire au pourrissement des problèmes ou rendre, à terme, les solutions plus malaisées : encommissionnement, report des échéances, mises au frigo, transfert du pouvoir de trancher à des organes de concertation, sous prétexte d'associer les parties intéressées au règlement du dossier, etc. Alors que pour des questions graves ou urgentes, on "décide de ne pas décider", les activités secondaires ou parasitaires prennent une ampleur disproportionnée. Cette politique à courte vue n'est pas sans effet sur la vie quotidienne des citoyens : elle explique en partie la détérioration des finances publiques, avec toutes les répercussions qui en résultent pour les habitants du pays.

Les partis, on l'a compris, redeviennent les mal aimés du régime. A tort ou à raison, ils apparaissent à beaucoup comme les principaux responsables de la distance qui sépare le monde politique de la population. De larges secteurs de celle-ci leur reprochent ce que Proudhon disait des représentants du peuple : «Ils n'ont pas plutôt conquis le pouvoir qu'ils se mettent à consolider et à renforcer leur puissance. Ils entourent sans cesse leurs positions de nouvelles tranchées défensives, jusqu'à ce qu'ils réussissent à s'affranchir complètement du contrôle populaire»[55].

Les groupes et les piliers : expression de la société civile ou féodalité ?

Les scrutins sont fort espacés dans le temps. Ils ont pour objet de désigner des mandataires politiques, non d'apporter des réponses précises aux multiples questions que soulève l'évolution de la société. C'est pourquoi ils ne donnent guère à la population l'occasion de s'exprimer sur un grand nombre de matières. Toutefois, la participation des citoyens à la vie publique ne s'opère pas seulement par des mécanismes électoraux. Elle se réalise aussi par l'intermédiaire de nombreuses associations volontaires. Ces organisations, souvent regroupées en constellation par "famille" idéologique, canalisent et relaient les aspirations,

---

53 *Les partis..., op. cit.*, p. 296.

54 Signe de cette remise en question : les "nouveaux" partis, comme Ecolo et Agalev, tentent de promouvoir un autre mode de fonctionnement, plus décentralisé et plus ouvert à la participation de la base.

55 Cité par R. MICHELS, *Les partis..., op. cit.*, p. 36.

les demandes ou les revendications du corps social, afin d'en saisir les instances politiques. Elles sont, par le fait même, des rouages essentiels dans les démocraties modernes.

J. Meynaud, J. Ladrière et F. Perin ont fort bien décrit l'interaction qui devrait s'établir entre les groupes, porte-parole de la société civile, les partis et le pouvoir politique dans son ensemble : «Les véritables impulsions ne viennent pas des gouvernements, ni même de l'appareil des partis, mais de la société civile, du corps politique (...), distinct de l'appareil étatique et de la machine politique des partis. Ce sont les projets fondamentaux qui habitent ce corps politique qui sont déterminants (...). Sans doute faut-il que la volonté immanente qui anime les groupes sociaux trouve à certains moments son expression consciente, que les problèmes de l'action soient périodiquement formulés de façon claire, et c'est le rôle des partis de repérer les problèmes, de fixer les objectifs, d'élaborer les plans. Sans doute faut-il que les partis eux-mêmes puissent (...) se faire à la fois les porteurs et les médiateurs des énergies concrètes qui habitent le corps social, et c'est le rôle des groupes de capter ces énergies, de les rassembler, de peser en leur nom sur les partis, de transférer aussi aux partis le potentiel ainsi accumulé. Sans doute, enfin, faut-il que des décisions soient prises, ratifiées, appliquées, et c'est le rôle du pouvoir de faire passer au jour le jour quelque chose des projets globaux dans la réalité institutionnelle et dans les actes de l'administration»[56].

Il reste que ces mécanismes peuvent se gripper, indépendamment même de l'action des partis et des autorités politiques. En effet, les groupes et les piliers qui les agrègent ne sont pas à l'abri de dysfonctionnements internes ou externes : déficit démocratique, dérives corporatistes, paralysie du système de décision, colonisation du pouvoir politique... Produits par la société civile elle-même, ces travers se retournent contre les citoyens. Ils renforcent leur sentiment d'isolement ou d'impuissance. A terme, ils engendrent, eux aussi, passivité et démobilisation.

Le déficit démocratique dont souffrent maintes associations socio-professionnelles a été magistralement décrit par R. Michels, dès le début de ce siècle. Il se retrouve *mutatis mutandis* dans une foule d'autres organisations à finalités idéologiques, culturelles ou économiques[57]. Trop souvent, les instances dirigeantes de ces groupes se cooptent dans des cénacles restreints, sans véritable participation des membres. Par le jeu de délégations successives, du fait aussi de la logique bureaucratique, le pouvoir se concentre fréquemment entre les mains d'une élite de professionnels large-

---

56 *La décision..., op. cit.*, pp. 68-69.

57 Selon J. MORAEL (Ecolo), les faiblesses du monde associatif auraient déterminé certains citoyens à se passer de cette médiation, qu'ils auraient remplacée par un engagement "direct" en politique. Ce serait l'une des causes de la création des partis écologistes (Emission "Démocratie ou particratie ?", dans la série *Les pieds dans le plat*, R.T.B.F. 1, 16 février 1993).

ment coupés de la base. Ces derniers accaparent, de surcroît, les fonctions de représentation et les contacts avec le monde politique. En fin de compte, un petit cercle de décideurs dialogue en circuit fermé.

Dans un régime où les décisions se prennent en concertation avec diverses associations représentatives, les personnes isolées sont des "sans voix" : à défaut de relais portant leurs revendications, elles n'ont aucune influence sur la politique menée par les gouvernants. A l'inverse, d'autres milieux peuvent compter sur des organisations puissantes, rompues au *lobbying* et bien introduites dans les sphères du pouvoir. Ils ont, dès lors, la faculté de peser sur les décisions, à tout le moins d'empêcher que celles-ci ne lèsent trop leurs intérêts. La répartition des sacrifices et des charges imposés à la population se ressent de ces rapports de forces : ainsi que l'affirme un proverbe wallon, «c'est toujours le petit que l'on écrase».

La multiplication des lieux de concertation, dans les domaines les plus divers, est en principe un gage de démocratie. Elle produit toutefois des effets pervers lorsqu'elle débouche sur une surinstitutionnalisation. La prolifération des instances de consultation, dont les compétences s'imbriquent ou se chevauchent, paralyse alors la décision politique : des dossiers urgents traînent dans les arcanes, aussi longtemps que les multiples commissions concernées les examinent, avant de remettre leur avis. Pendant des mois ou des années, des citoyens attendent une mesure qui peut avoir des incidences directes sur leur vie quotidienne : comme soeur Anne, ils ne voient rien venir.

Pour le bon fonctionnement d'un régime représentatif, le développement des groupes de pression et d'autres associations du même genre n'est pas sans risque. Des organisations puissantes peuvent, en effet, caporaliser des élus, qu'elles transforment en gardiens de leurs intérêts particuliers. Parfois, elles se substituent au Parlement, dans son rôle d'interlocuteur de l'exécutif et de caisse de résonance de la Nation. Certaines d'entre elles choisissent même tel ou tel de nos gouvernants ou encore colonisent des départements ministériels, transformés en chasses gardées. Incapable de parer à de tels débordements, l'Etat perd une partie de son crédit. Il donne l'impression d'être tiré à hue et à dia par des féodalités voraces, non d'être au service de la collectivité tout entière.

"Vrais" et "faux" problèmes

Les années qui suivent immédiatement la seconde guerre mondiale sont marquées par la restauration des institutions unitaires. Très vite, deux affrontements - la question royale, puis la guerre scolaire - favorisent le regroupement de l'électorat au sein de quelques grands partis "traditionnels", dont la cohésion interne se

renforce. S'il connaît alors sa période de latence, le contentieux communautaire ne disparaît pas pour autant : les rapports de forces idéologiques varient, en effet, de région à région.

Les clivages qui divisent la Belgique voient leur importance respective se modifier, à partir de 1958-1961. Le Pacte scolaire permet une certaine désescalade idéologique : les tensions entre cléricaux et anticléricaux s'atténuent. Le clivage entre le capital et le travail subsiste, mais perd peu à peu une part de sa prégnance. Le *Welfare State*, la généralisation des pratiques de concertation, l'amélioration du niveau de vie, la démocratisation de l'enseignement et la tertiairisation de l'économie expliquent, pour l'essentiel, une telle évolution. Ainsi se libèrent des énergies, qui peuvent se focaliser sur des enjeux linguistiques et communautaires.

Les tensions de ce type se multiplient. Elles favorisent le développement des partis régionaux. Elles mènent aussi à l'éclatement des trois grandes "familles" politiques (1968-1978). L'électorat se cloisonne : chaque communauté a désormais ses propres représentants au Parlement. Avec des oscillations selon les scrutins, l'influence des partis "traditionnels" dédoublés régresse : elle chute de 95,2 % des votes valables en 1950 à 80,6 % en 1968, puis à 70,1 % en 1991.

Le problème des structures de l'Etat est posé. A la fin des années 1960 s'amorce un processus de réformes institutionnelles, qui se poursuit, par vagues successives, jusqu'à nos jours. Chaque étape s'avère incomplète ou donne lieu à des interprétations divergentes. Il en résulte de nouvelles revendications, qui conduisent à la phase ultérieure, laquelle relance la mécanique. De crises en compromis, le pays passe de la forme unitaire au fédéralisme, avec une accentuation graduelle des autonomies, mais aussi des asymétries.

Une telle évolution ne s'opère pas sans résistances ni sans tensions, même si son déroulement est pacifique. Peu à peu, l'opinion se divise en tendances diverses, de part et d'autre de la frontière linguistique : unitaristes, fédéralistes, confédéralistes, séparatistes... En son sein se forment aussi deux sous-groupes non négligeables : les indifférents et les adversaires acharnés de toute problématique communautaire. A mesure qu'elles progressent, les réformes institutionnelles creusent, en effet, un fossé entre le monde politique et certaines catégories de citoyens. Tentons d'appréhender les raisons de ce phénomène.

Tout d'abord, la fragmentation communautaire complique singulièrement l'échiquier politique. Les partis représentés au Parlement sont, en effet, au nombre de quatre en 1950, de quatorze[58] en 1981. Les coalitions sont souvent très larges, afin de réunir

58 Treize si l'on considère le F.D.F. et le Rassemblement Wallon comme un seul parti, ce qui serait discutable.

la majorité des deux tiers, requise pour réviser la Constitution et voter les lois spéciales. Les partis communautaires et régionaux y sont parfois associés, depuis 1974. Ces gouvernements composites - ils sont quadri-, penta- ou hexapartites - négocient laborieusement des compromis. Les crises, quelquefois longues et profondes, requièrent l'intervention de "démineurs". A l'issue de négociations interminables, elles se soldent pas des compromis fragiles. Aux yeux d'une partie de l'opinion, les hommes politiques vendent leur âme au diable : ils apparaissent comme des experts en maquignonnage.

Il est une autre raison à prendre en compte : comme les revendications des communautés ne cessent de se différencier, les gouvernants sont régulièrement confrontés à un catalogue d'exigences disparates. Globaliser les problèmes, telle est la seule issue : en pareil cas, selon la formule consacrée, «il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout». Les solutions négociées entre partenaires politiques sont nécessairement complexes. Certaines d'entre elles dépassent l'entendement de l'opinion commune, qui y perd son latin. Il n'en faut pas davantage pour que se répandent des clichés, comme celui d'une "classe politique" concoctant, en chambre et sur le dos du citoyen, des accords surréalistes, au prix de marchandages entre caciques. Plus grave : le meccano institutionnel est à ce point compliqué que son intelligibilité devient l'apanage de spécialistes. Par centaines de milliers, des Belges renoncent à comprendre comment fonctionne leur pays. Lorsque ce stade est atteint, la démocratie est en danger.

Elle l'est d'autant plus qu'entre-temps, d'autres problèmes pourrissent : la dualisation et l'exclusion sociale, la désarticulation urbaine, la drogue, le sentiment d'insécurité, la montée de la xénophobie, l'inefficacité de certains services publics, l'arriéré judiciaire, les atteintes à l'environnement... Devant cette cohorte de défis à relever, une partie de la population rejette "la glu communautaire". A tort ou à raison, elle a l'impression que le monde politique gaspille son énergie, sans accorder toute l'attention nécessaire à ses problèmes. Pour peu que des forces - démocratiques ou non - prennent nettement position sur les questions en souffrance, elles peuvent tailler les croupières aux partis préexistants. Désorientés, ces derniers risquent de demeurer groggy, sous le choc. S'ils tardent à réagir, le mécontentement prend de l'ampleur...

Tous responsables

Prompts à dénoncer les tares du monde politique, de nombreux citoyens oublient de balayer devant leur porte. La société civile dont ils se revendiquent porte, elle aussi, une lourde responsabilité dans l'affaiblissement de la démocratie. C'est là une dimension qui est trop rarement mise en évidence.

Ne leur déplaise, de nombreux Belges se trompent, et parfois lourdement, lorsqu'ils brocardent le pouvoir politique. L'appartenance à l'opinion publique ne leur confère pas *ipso facto* une sorte de virginité, faite de clairvoyance, de lucidité et de courage. Elle est souvent, au contraire, à l'origine de maints travers, qui ont pour noms sous-information, grégarisme, égoïsme personnel ou organisé, parfois même - osons l'écrire - ignorance crasse. En des termes moins vifs, J. Meynaud, J. Ladrière et F. Perin notaient déjà, voici trois décennies : «Certaines questions d'une portée capitale pour l'avenir national (...) n'excitent guère la curiosité populaire. A l'inverse, il arrive que le public accorde beaucoup d'attention à des affaires de médiocre intérêt pour le sort du pays (...) ou encore qu'il continue à s'enflammer à propos de luttes traditionnelles, auxquelles l'évolution des moeurs ou des esprits a progressivement enlevé leur raison d'être»[59].

Il y a plus : on ne peut opposer impunément société civile et monde politique. Dans une large mesure, le second est, en effet, le produit de la première, à laquelle il tend une sorte de miroir : «Il n'y a pas d'un côté l'Etat, le plus froid de tous les monstres froids, et de l'autre la société, perfection souveraine de l'équilibre et de l'harmonie. On n'a jamais que l'Etat de sa société (...). Un Etat faible n'est que l'expression politique d'une société qui le mine et le domine»[60].

A ceux qui invoquent promptement le contrat liant les électeurs et les élus, J.L. Dehaene rappelle opportunément que ce même contrat suppose le concours de deux parties. Or les violations systématiques des règles de sécurité routière, les déversements sauvages de produits toxiques, la fraude sociale et fiscale montrent que l'incivisme n'est pas uniquement, loin s'en faut, le monopole des politiques. Et l'actuel Premier ministre de renvoyer la balle au «citoyen qui s'enferme dans le cocon de sa voiture, de son habitation, et n'entre plus en contact avec son concitoyen que par le biais de son écran télé»[61].

Plus nettement encore, P. Piret montre que «nous sommes tous dans la même galère». Il poursuit : «Dans la société du repli sur soi qui est la nôtre, le vandalisme, la violence, l'égoïsme comptent au moins autant que les dysfonctionnements du pouvoir, dans le mal-vivre qui nous use». Et de conclure par cette image prosaïque, mais lourde de sens : «Un jardin public sans poubelle, la responsabilité politique est engagée; des déchets par terre autour d'une poubelle, c'est le citoyen qui est en cause»[62]. Aux franges de l'opinion enclines à la critique systématique, il est sain de montrer ainsi ses inconséquences.

---

59 *La décision..., op. cit.*, p. 11.
60 P. VANDROMME, "Transparence et citoyenneté", dans *L'Instant*, 10 décembre 1992.
61 Cité par P. PIRET, "Société civile...", *art. cit.*
62 *Ibid.*

CONCLUSION

Notre propos était de comprendre, exemples à l'appui, pourquoi et comment un fossé se creuse périodiquement entre le monde politique et une partie de l'opinion belge. Il s'est borné à formuler des diagnostics et des interprétations, sans légitimer pour autant les critiques - parfois excessives ou simplistes - adressées aux représentants du pouvoir.

Délibérément, nous avons renoncé à proposer des éléments de solution : ce débat n'a pas encore atteint, nous semble-t-il, le stade de la maturité. Le tableau que nous avons brossé laisse entrevoir qu'en pareille matière, il n'existe ni panacée, ni remède miracle. A court terme, certains changements d'attitude dans le chef des gouvernants, des élus et des partis - une écoute plus attentive des préoccupations de la population, un respect plus strict de la déontologie politique, par exemple - sont susceptibles de donner des résultats. Des réformes structurelles n'en sont pas moins indispensables. L'une ou l'autre piste, récemment explorée dans la précipitation, s'avère dangereuse[63]. D'autres paraissent plus fécondes[64]. Il faut, toutefois, encore peser soigneusement le pour et le contre : sur ce terrain, le monde politique n'a pas droit à l'erreur...

Comme le montre l'étude de notre passé national, la problématique des rapports entre les milieux politiques et la société civile n'est pas propre à notre époque. Il s'agit, au contraire, d'un thème récurrent, dont l'ampleur et le contenu varient selon les périodes. Gouvernants, élus et partis doivent périodiquement imiter Sisyphe : la pierre qu'ils hissaient à flanc de colline - leur crédit aux yeux du public - a dévalé la pente.

Au début de ce siècle, R. Michels écrivait lucidement : «Dès qu'elles ont atteint un certain degré de développement et de puissance, les démocraties commencent à se transformer peu à peu, en adoptant l'esprit et souvent aussi les formes de l'aristocratie, qu'elles avaient auparavant si âprement combattue. Mais contre la traîtresse se dressent sans cesse de nouveaux accusateurs qui, après une ère de combats glorieux et de pouvoir sans honneur, finissent par se mêler à la vieille classe dominante, cédant la place à des opposants nouveaux qui, à leur tour, les attaquent au nom de la démocratie. Et ce jeu cruel ne prendra probablement jamais fin»[65]. Qui pourrait prétendre, aujourd'hui, que ces lignes aient perdu toute actualité ?

---

63 Ainsi la suppression complète de la case de tête, qui pénaliserait les électeurs votant pour un programme, non pour des hommes. Ou encore le référendum d'initiative populaire : on imagine l'usage que les mouvements racistes ou xénophobes pourraient en faire...

64 Nous pensons, par exemple, à la consultation populaire au plan local ou encore à la répartition égale des suffrages recueillis en case de tête entre tous les candidats d'une même liste.

65 *Les partis..., op. cit.*, p. 303.