

Introduction à une étude des groupes de pression en Belgique

par Jean LADRIERE,
Professeur à l'Université de Louvain.

★

Toute étude des groupes de pression dans un pays déterminé doit comporter, bien entendu, une analyse aussi complète que possible des faits. C'est seulement sur la base d'une analyse empirique assez vaste que l'on peut songer à édifier une théorie valable. Nous ne disposons pas encore, en ce qui concerne le fonctionnement des groupes de pression en Belgique, de données empiriques assez complètes pour que l'on puisse songer à proposer une synthèse théorique sérieuse. Cependant, il peut être utile, en vue d'orienter l'étude empirique, de formuler, sur la base des connaissances fragmentaires dont on dispose déjà, certaines hypothèses globales qui devront, bien entendu, être soumises à la vérification, qui devront être précisées et revisées, mais qui, de façon provisoire, peuvent fournir une base de discussion pour l'orientation de la recherche. On s'attachera ici à formuler de telles hypothèses. Mais il sera utile pour cela de proposer d'abord quelques considérations générales au sujet d'une théorie globale du système politique, de rappeler ensuite quelques-uns des aspects les plus caractéristiques de la situation belge

PREMIERE PARTIE

QUELQUES REMARQUES THEORIQUES PREALABLES

Il s'agira ici, en vue de préparer les interprétations relatives à la situation belge, de replacer l'étude des groupes de pression dans le cadre d'une théorie globale du système politique. Le point de vue adopté sera délibérément formel, en ce sens qu'il ne sera pas tenu compte des différents types

de systèmes ni des raisons qui expliquent la différenciation des systèmes. On s'efforcera d'une part de saisir le processus politique dans son ensemble et d'autre part d'introduire le facteur temps, c'est-à-dire l'aspect dynamique du système (1). On distinguera les aspects suivants : le contexte culturel, le système du pouvoir, la fixation des objectifs, les stratégies, le résultat global, c'est-à-dire les rapports entre l'action des groupes et l'intérêt général.

1° Le contexte culturel.

C'est l'ensemble des représentations, des croyances, des idéaux, des normes et des modèles de comportement qui existent dans une collectivité déterminée à un moment donné et qui concernent le comportement social. Ces facteurs interviennent à trois niveaux : d'abord en ce qui concerne la fixation des modes d'action, en second lieu en ce qui concerne les limites de l'action, enfin en ce qui concerne les objectifs.

Les représentations sont constituées par l'ensemble des idées théoriques et pratiques que les individus, en tant qu'individus ou en tant que représentants de certains groupes, se font de la société dans laquelle ils vivent et de leurs situations respectives, en tant qu'individus ou en tant que membres de groupes, à l'intérieur de cette société. La partie la plus importante de cet ensemble de représentations est celle qui porte sur le cadre institutionnel. Il faudra se demander comment les

(1) Cette première partie reprend certains éléments d'une étude sur *Les groupes de pression et le processus politique global*, parue dans le *Courrier Hebdomadaire* du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (C.R.I.S.P.), n° 88, 9 décembre 1960, 25 p.

individus et les groupes voient ce cadre, comment ils se représentent les possibilités d'action à l'intérieur de ce cadre et sur les facteurs qui en déterminent la forme concrète. D'autre part, il faudra se demander comment chaque groupe se voit lui-même et comment il voit les autres.

Ces diverses représentations comportent une part purement subjective, une part résiduelle d'appréciation où interviennent des éléments irrationnels et une part qui peut être rationalisée, et par conséquent objectivée et généralisée, et qui pourra donc faire l'objet d'une analyse scientifique. L'effort des sociologues qui s'occupent des groupes de pression a précisément pour effet de fournir aux représentants des groupes des schémas rationalisés qui, dans la mesure où ils pourraient être rendus opérationnels, permettraient sans doute de modifier les conditions de l'action des groupes. Naturellement, il n'y a pas moyen d'éliminer complètement les facteurs irrationnels. On peut se demander dans quelle mesure il est possible de réduire la politique à la science ; mais il y a, semble-t-il, des raisons de principe qui nous obligent à penser qu'une telle réduction est impossible, en tout cas en un sens absolu. Il faut tenir compte, d'autre part, de la pluralité des représentations qui peuvent coexister au même moment dans une société donnée ; des représentations simultanées peuvent d'ailleurs comporter des incompatibilités, ce qui entraîne fatalement des conflits au moins partiels.

À côté des représentations, nous avons les normes, c'est-à-dire les règles ou les modèles de l'action. Il faudrait sans doute distinguer des normes portant sur les finalités, c'est-à-dire sur ce qu'il faut en définitive désirer et promouvoir, et des normes de type instrumental, qui concernent les moyens admissibles. Il faudrait, d'autre part, distinguer les normes explicites et les normes tacites. Il y a des règles qui sont reconnues pour telles par tous à un moment donné. Mais il y a aussi des règles qui sont admises en fait, à un moment donné, sans être reconnues explicitement, comme des règles de jeu sous-entendues, et qui ne sont pas remises en cause, au moins provisoirement. Toutes les normes dont il est question ici sont des normes sociales : elles ne sont pas nécessairement intériorisées, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas nécessairement admises comme normes fondamentales par les acteurs. Ce qui paraît important, c'est la manière dont les acteurs apparaissent au regard

d'autrui, c'est donc moins ce que les acteurs pensent personnellement des normes que la manière dont ils se représentent l'existence des normes dans l'esprit des autres. En somme, chacun essaye de faire ce qu'il est censé devoir faire aux yeux des autres, c'est-à-dire que chacun s'efforce de légitimer son action au regard d'autrui. C'est sous cette forme-là surtout que les normes ont une influence.

Enfin, il y a le système des attitudes, des modèles de comportement. C'est ce qui détermine le style général des rapports et des comportements sociaux. C'est ce qui fera, par exemple, que les rapports seront des rapports d'antagonisme ou de coopération, que l'on s'orientera plutôt vers la recherche de l'efficacité instrumentale ou vers la recherche du prestige, que l'on se préoccupera plutôt de réalisations de type individuel ou de réalisations de type socialisé.

2° Le système du pouvoir.

Le phénomène du pouvoir doit être étudié de deux points de vue : il faut considérer, d'une part, les conditions de la formation du pouvoir et d'autre part, les modes d'utilisation du pouvoir. D'un côté le pouvoir est considéré simplement à l'état potentiel, de l'autre il est considéré dans son application, dans son exercice. L'étude des modes d'utilisation se confond avec celle des objectifs et des stratégies. On ne retiendra donc pour l'instant que la question de la formation du pouvoir. Cette question présente elle-même deux aspects : il y a les bases du pouvoir et il y a la dynamique du pouvoir, c'est-à-dire le jeu des facteurs qui contribuent à modifier les bases.

a) *Les bases du pouvoir.*

On entendra ici par « pouvoir » la possibilité réelle que détient un individu de prendre des décisions qui engagent de façon effective d'autres individus. Le pouvoir est donc essentiellement fondé sur l'existence de liaisons grâce auxquelles les décisions prises par un individu entraînent des effets systématiques sur d'autres individus, distincts du premier. On pourra distinguer, dans l'étude de ces liaisons, deux plans différents : celui des potentiels et celui des actions. Le terme « potentiel » est emprunté à la physique : il suggère qu'il y a dans une société des points où se trouve con-

centrée cette possibilité d'action sur autrui que constitue le pouvoir. Chaque point possède un champ d'action dont l'étendue dépend de l'intensité du potentiel en ce point. De plus, les intensités de potentiel aux différents points sont variables et des déplacements peuvent s'effectuer d'un point à un autre. D'autre part, au plan des actions nous trouvons les opérations par lesquelles les individus prennent des décisions et agissent effectivement les uns sur les autres. Bien entendu, ces actions ne sont efficaces que dans la mesure où les individus qui les posent disposent d'un certain pouvoir : le plan des actions est donc conditionné par celui des potentiels. Mais, par ailleurs, les actions entraînent des modifications dans la distribution des potentiels de pouvoir ; la liaison entre les deux plans est donc réciproque.

En ce qui concerne le plan des potentiels, on peut distinguer deux types de composantes : les composantes virtuelles et les composantes institutionnelles. Les composantes virtuelles appartiennent au domaine de ce que Max Weber appelle « *Einverständnis* » : c'est ce qui est posé de façon implicite, c'est ce qui est entendu d'avance. À l'inverse, l'aspect institutionnel correspond à l'objectivation et à une relative rationalisation de ces éléments d'accord tacites ou virtuels. Parmi les composantes virtuelles, nous trouvons des éléments de consentement et des situations fonctionnelles. Les éléments de consentement sont les facteurs en vertu desquels un individu reconnaît les décisions qui seront prises par un autre comme ayant valeur de liaison à son égard. On pourra citer ici : le charisme (au sens de Max Weber), la « reconnaissance » (le fait qu'un individu « se reconnaît » dans les paroles et les actions d'un autre), l'utilité, l'initiative (ou plus exactement la possibilité de prendre des initiatives), la contrainte. Il ne s'agit pas nécessairement là de la contrainte physique : la contrainte peut avoir un caractère moral. Cependant, la contrainte ne peut jouer qu'un rôle dérivé ; elle présuppose toujours qu'un certain pouvoir est déjà établi, au moins sur un groupe partiel. Les situations fonctionnelles sont les situations qui peuvent conférer à un individu un pouvoir en raison de la place qu'il occupe dans un ensemble social (fonction qu'il exerce, compétence technique qu'il possède, connaissance qu'il a des rouages institutionnels, informations dont il dispose). De telles situations donnent a priori et de façon automatique un privilège à un

individu (ou à un groupe) et les placent dans une position de domination.

Mais ces éléments d'ordre virtuel passent à l'état institutionnel, c'est-à-dire qu'ils prennent une forme objective sous les espèces de mécanismes visant à assurer la désignation des individus revêtus de pouvoir, le contrôle du pouvoir, l'établissement des décisions et enfin l'exécution des décisions. Dès le moment où intervient l'institutionnalisation, il y a un détachement relatif du pouvoir par rapport à la base : l'institution tend à acquérir une certaine autonomie, bien qu'on ne puisse jamais la détacher totalement de sa base. Ce qui est très important, c'est que, dès le moment où existe un système institutionnel, apparaissent des possibilités de transfert. Le mécanisme du transfert joue dans les deux sens, dans le sens ascendant et dans le sens descendant. Dans le premier sens, nous avons le mécanisme de la délégation, par lequel certains individus ou certains groupes primaires remettent tout ou partie de leur pouvoir à des groupes ou à des individus qui occupent à leur égard une situation dominante. Dans le second sens, nous avons le mécanisme de la participation, par lequel un individu doué de pouvoir associe d'autres individus au pouvoir dont il dispose.

Il n'y a jamais, dans une société déterminée, une concentration absolue du pouvoir entre certaines mains ; il y a toujours une diffusion du pouvoir, mais cette diffusion se fait suivant certains clivages fonctionnels, en ce sens que les grandes fonctions sociales tendent de manière quasi automatique à accumuler sur certains points des potentiels considérables de pouvoir. Ce qu'il faut examiner, c'est dans quelle mesure les différents pouvoirs qui se constituent ainsi sont intégrés. Et c'est ici qu'apparaît le rôle privilégié du pouvoir politique : il se distingue de tout autre par le fait qu'il a un caractère englobant. C'est qu'en effet le pouvoir politique apparaît au moment où une collectivité prend conscience de son existence et de son unité et se propose des fins collectives de façon consciente et explicite. Le pouvoir politique est l'instrument par lequel une collectivité se donne une représentation de son destin global et prend des décisions qui engagent son existence de manière globale. C'est ce pouvoir là qui est considéré comme le pouvoir au sens fort : c'est le pouvoir au sens juridique. Mais l'existence d'un tel pouvoir ne supprime pas pour autant l'existence d'autres centres de pouvoir.

Il n'est jamais absolu, détaché complètement de sa base, et il a toujours à tenir compte des autres points de concentration du potentiel de pouvoir à l'intérieur de la société. Il n'est en effet lui-même que la résultante de tout un système très compliqué et relativement instable de transferts. L'analyse devra retenir toute une série de facteurs qui contribuent à donner au pouvoir politique son assise : l'opinion, les partis, les groupes (autres que les partis), et les organes du pouvoir politique lui-même dans la mesure où ils ont une existence propre, relativement autonome. C'est donc ici qu'apparaîtra, en particulier, l'action des groupes dits « de pression ». Il y a, dans une société, une diversification croissante des fonctions, qui se traduit par une multiplication croissante des groupes. Chaque individu remplit simultanément plusieurs fonctions ; il devra donc ou bien faire partie de plusieurs groupes à la fois, ou bien accepter de privilégier une de ses fonctions au détriment des autres. Les groupes, dans la mesure où ils représentent certaines fonctions particulières, représentent aussi des points d'accumulation du pouvoir et ils peuvent faire du pouvoir dont ils disposent l'enjeu d'une sorte de négociation permanente avec les centres du pouvoir politique, en vertu du mécanisme de transfert évoqué plus haut. Il faut remarquer, plus un pouvoir est élevé (au sens de la logique de l'intégration), plus il est abstrait et général et donc ambigu. On aura un double mouvement de circulation du pouvoir : un mouvement de particularisation, qui conduit à la formation de groupes et de sous-groupes de plus en plus différenciés, et un mouvement de généralisation, qui conduit à la formation de groupes de plus en plus intégrateurs et qui aboutit finalement à la constitution de l'État, comme expression institutionnelle du pouvoir politique.

Après avoir examiné le plan des potentiels, nous devons examiner celui des actions. Ici la notion de réseau pourra se révéler très utile. N'importe quelle action n'est pas possible à n'importe quel moment : pour entreprendre une certaine action, il faut d'abord se trouver dans une certaine situation, disposer d'un certain pouvoir, il faut aussi disposer de liaisons convenables, c'est-à-dire de « chemins » reliant entre eux divers centres d'action. Ces « chemins » doivent être donnés à l'avance. Ils peuvent présenter des entraves au passage de l'action ou, au contraire, faciliter ce

passage. On évoque tout naturellement l'image d'un réseau électrique muni d'interrupteurs ; ces interrupteurs sont reliés par des conducteurs dont la résistance peut être plus ou moins grande et peut d'ailleurs être rendue variable. Quand on étudie le réseau des actions, il faut naturellement tenir compte du couplage qui existe entre ce réseau et le plan des potentiels. C'est que toute action présuppose un pouvoir et que, d'autre part, de proche en proche, toute action vise à modifier et modifie effectivement, si peu que ce soit, l'équilibre des potentiels du pouvoir.

b) *La dynamique du pouvoir.*

L'analyse de la formation du pouvoir doit comporter, après l'examen des bases du pouvoir, celui des interactions entre le plan des potentiels et celui des actions. C'est ici que se place l'étude de la dynamique du pouvoir. Il s'agit d'examiner comment se modifie la distribution du pouvoir. Cela revient à examiner comment on peut agir sur un pouvoir supposé donné. Cette action pourra porter soit sur la base soit sur la composante institutionnelle. Il y a moyen d'agir sur la base soit en agissant sur le support de consentement, soit en agissant sur les situations fonctionnelles. C'est le premier type d'action qui est le plus fréquent. Cette action est soit directe (on rencontre ici le rôle de l'opinion et les mécanismes qui visent à modifier l'opinion) soit indirecte (lorsqu'elle s'en prend aux centres de pouvoir qui, par transfert, contribuent à donner son support au pouvoir qu'elle vise en définitive). Mais l'action peut aussi porter sur l'aspect institutionnel, soit qu'elle s'oriente de façon directe vers les situations dominantes du système institutionnel, soit qu'elle s'oriente vers elle par l'intermédiaire des situations qui, d'une manière ou d'une autre, sont liées avec elles en vertu du mécanisme général du transfert. L'action peut viser soit l'utilisation d'un pouvoir en vue de la réalisation de certains buts, déterminés et limités, soit le pouvoir lui-même en vue de le diminuer ou de l'accroître. Comment un pouvoir peut-il s'accroître ? Soit par extension de sa base de consentement (ici intervient en particulier le rôle des idéologies comme facteurs d'adhésion et de cohésion), ou de sa base fonctionnelle — soit par renforcement de sa position de domination à l'intérieur du système institutionnel — soit par augmentation, à la suite d'une action directe ou indirecte, de la somme des transferts dont il résulte — soit encore

par renforcement de sa propre composante institutionnelle (c'est-à-dire par renforcement de l'autonomie relative de celle-ci à l'égard des composantes virtuelles qui constituent son support).

L'étude de ces mécanismes a évidemment un caractère formel. Mais, à côté de cette partie formelle, l'étude de la dynamique du pouvoir doit comporter une partie concrète, qui aura pour tâche d'examiner les interactions qui existent entre les différents centres du pouvoir et, en particulier, entre le pouvoir politique et les autres centres de pouvoir (c'est-à-dire, pratiquement, les partis et les groupes). Ainsi, par exemple, on sera amené à étudier les interactions entre groupes et partis (en tant que les partis sont directement ordonnés au contrôle du pouvoir politique). Voici quelques suggestions dans ce sens. Un premier cas à examiner serait celui de groupes intégrés dans des partis. On peut avoir un groupe dans un parti, ce qui donne une liaison très forte. On peut avoir plusieurs groupes dans un seul parti, ce qui peut donner lieu à des relations d'antagonisme aussi bien qu'à des relations de coopération entre ces groupes. On peut avoir aussi un groupe qui adhère simultanément à plusieurs partis ; il n'y aura pas de domination, ni dans un sens ni dans l'autre, mais le groupe aura une très grande liberté de manœuvre et pourra éventuellement agir sur des formations gouvernementales différentes. On peut avoir, enfin, plusieurs groupes adhérant simultanément à plusieurs partis : on a alors deux systèmes de concurrence simultanés et cela donne lieu, en général, à une situation très fluide. Un second cas à examiner serait celui de groupes extérieurs aux partis. Il peut y avoir alors interaction directe ou, au contraire, absence d'interaction directe. L'absence totale d'interaction est un cas-limite ; en réalité, il y a toujours des liaisons au moins indirectes, par exemple par l'intermédiaire de l'opinion. On devra donc toujours tenir compte d'une interaction au moins indirecte. Lorsqu'il y a interaction directe, c'est le plus souvent par l'intermédiaire d'un organisme fédérateur ou coordinateur. Alors, bien que chacun garde son indépendance, il y a interaction à l'intérieur de cet organisme. Enfin, il y a des figures plus complexes. Ainsi, on peut avoir un groupe qui est dans un parti et qui, en même temps, est membre d'un organisme qui coiffe le parti. Cela permet naturellement un contrôle réciproque et conduit à un amalgame

assez étroit entre groupe et parti. Ou bien, on peut avoir un groupe qui est dans un parti mais qui est en même temps en interaction avec d'autres groupes ou partis (par exemple parce qu'il fait partie d'organismes coordinateurs communs). En général, cela renforce sa position à l'égard du parti dans lequel il se trouve, mais cela peut aussi le conduire à des situations instables et même à la rupture avec le parti. Enfin, on pourrait évoquer aussi le cas où plusieurs groupes se distribuent entre plusieurs organismes fédératifs. Un tel organisme peut être un organisme intégrateur ou un organisme spécialisé (concernant uniquement telle branche ou telle activité). Un de ces organismes peut être un parti. Ces différents organismes peuvent être eux-mêmes en interaction avec un ou plusieurs partis. Le cas le plus simple à examiner serait celui où l'un des organismes fédératifs en question aurait à l'égard des autres une position dominante. En général, on aura bien entendu, des formes très variées d'interaction.

3° Les objectifs.

L'étude de l'action politique doit évidemment comporter une analyse des objectifs que se propose cette action. Il faut distinguer les objectifs qui portent sur le pouvoir lui-même, c'est-à-dire qui visent au renforcement du pouvoir des groupes au détriment du pouvoir d'autres groupes ou du pouvoir politique lui-même, et les objectifs qui portent sur des décisions particulières (lesquelles pourront avoir un caractère local ou global, une portée proche ou lointaine, une signification directe ou indirecte). La formation des objectifs dépend de quatre types de facteurs : le contexte culturel, les exigences fonctionnelles, les moyens, la situation dans le système du pouvoir. Le contexte culturel détermine les buts ultimes poursuivis. Le contenu de ces buts est en partie mythique mais il est aussi en partie rationalisable. En général, on a affaire à une pluralité de buts plus ou moins incompatibles. Les exigences fonctionnelles découlent de la diversification des fonctions sociales. Cette multiplication des fonctions dépend à son tour de divers facteurs, parmi lesquels il faut retenir surtout les données culturelles, l'état des techniques, les modes d'organisation, les moyens d'information. Il y a des cas où apparaît, entre différentes fonctions, une incompatibilité essentielle ; les tensions qui en résultent sont particulièrement importantes. Les moyens

utilisables dépendent de l'état des techniques, des facteurs culturels (en particulier de la façon dont les intéressés se représentent le système du pouvoir et les conditions de l'accès au pouvoir) et des possibilités qu'offre le système de pouvoir existant. Enfin, la façon dont un groupe forme ses objectifs dépend naturellement de sa situation dans le système du pouvoir. Plus il est intégrateur, plus ses objectifs auront un caractère global, et plus par conséquent il se rapprochera du pouvoir politique, qui est la forme la plus intégratrice du pouvoir.

4° Les stratégies.

On ne peut se contenter de considérer les actions à l'état isolé, il faut les saisir dans leur enchaînement. Ici intervient la notion de stratégie, qui est analogue à la notion de programme : c'est la manière dont un agent organise l'enchaînement de ses actes en vue de parvenir à un certain résultat global. Il faudra examiner comment se forme la stratégie d'un groupe. Certains éléments dépendent de sa situation : situation « extérieure » (place dans le système du pouvoir et liaisons avec d'autres groupes) et situation « intérieure » (mode d'organisation, degré de cohésion, psychologie des dirigeants, mode de recrutement, méthode de désignation des dirigeants, etc.). Le choix de la stratégie dépend aussi de la nature des objectifs : c'est la fixation des objectifs qui commande la stratégie à suivre. Enfin, il dépend de facteurs d'ordre technique. Ici joue le souci de l'efficacité. Mais avec la recherche de l'efficacité apparaissent les « effets en retour » : en sacrifiant trop à l'efficacité, on peut déclencher des effets secondaires qui seront finalement négatifs. Par exemple, le mensonge peut être une arme efficace, mais il peut à la longue se retourner contre celui qui l'utilise.

5° Les groupes et l'intérêt général.

Dans la mesure où on s'intéresse à l'ensemble du système des interactions, on doit finalement s'interroger sur la « résultante » globale de toutes les interactions. Le problème qui se pose ici est celui de l'intégration des actions sociales. C'est la fonction propre du politique que d'assurer cette intégration. Quel est ici le rôle des groupes ? Comment contribuent-ils à cette intégration ? Il faut distinguer l'intégration des volontés et l'intégration des effets, bien que, dans la réalité, on ait un

mélange de ces deux types d'intégration. Il faut aussi distinguer les différents paliers auxquels se réalise (de façon partielle et progressive) l'intégration. Au niveau suprême, nous trouvons soit un ajustement automatique, soit un arbitrage, soit une intervention autoritaire qui réalise de force un type déterminé d'intégration.

En quel sens l'effet global des interactions correspond-il à l'intérêt général ? Il faut ici distinguer avec Pareto l'intérêt de la collectivité (considérée collectivement comme une unité) et l'intérêt pour la collectivité (considérée distributivement). On a le maximum d'intérêt pour la collectivité lorsqu'aucun individu ne peut plus obtenir une augmentation de satisfaction sans que ce soit au détriment d'un autre. Mais l'intérêt pour la collectivité ne coïncide pas nécessairement avec l'intérêt de la collectivité. Et les conditions d'intégration qui conduisent à l'un et l'autre type d'intérêt global sont probablement différentes. D'autre part, on peut se placer, pour étudier cette question, soit au point de vue du contenu, soit au point de vue formel. Si on se place au point de vue contenu, on rencontre forcément des jugements de valeur. Mais comment juger de l'intérêt général si on doit tenir compte de plusieurs perspectives axiologiques différentes ? Dans quelle mesure et dans quelles conditions y a-t-il compatibilité, incompatibilité ou complémentarité entre ces perspectives ? Si on se place au point de vue formel, on doit examiner le système selon les critères suivants : cohésion, flexibilité, capacité d'anticipation. En ce qui concerne le rôle des groupes, si l'on se place au point de vue distributif, il est probable que le système le plus efficace est celui dans lequel les groupes ont, par rapport à l'État, le plus haut degré de puissance possible, où la particularisation est maximale. Si, par contre, on se place au point de vue collectif, il est probable que le système le plus efficace est, au contraire, celui dans lequel les groupes sont fortement intégrés et en position de dépendance à l'égard du pouvoir politique, bref, où la généralisation est maximale.

6° Remarques complémentaires.

La portée des indications générales qui précèdent doit être précisée par les remarques suivantes.

1. Ces indications visent l'élaboration d'une théorie politique globale et doivent servir à l'étude

du rôle des groupes à l'intérieur du processus politique global. Mais il faudrait disposer, à côté d'une telle théorie générale, d'une théorie partielle plus développée en ce qui concerne les groupes proprement dits ; cette théorie partielle devrait naturellement être susceptible d'un contrôle empirique.

2. Pour la constitution d'une théorie, la difficulté principale réside dans la délimitation des variables. Celles-ci sont probablement très nombreuses. Mais la question décisive que l'on doit se poser est la suivante : faut-il se fier aux variables apparentes, ou faut-il s'efforcer de découvrir des variables cachées ? Nous rencontrons ici certaines suggestions qui nous sont proposées par d'autres branches de la sociologie et selon lesquelles une théorie ne prend véritablement valeur explicative qu'à partir du moment où on réussit à passer au-delà du niveau des apparences. C'est ce qui s'est passé, par exemple, en linguistique : on s'est trouvé capable d'expliquer au sens propre du terme à partir du moment où l'analyse formelle a été poussée à un point tel qu'on a pu mettre en évidence le jeu de variables cachées, non directement saisissables par la description empirique.

3. Seulement l'existence de variables cachées peut apparaître dans le contexte d'une théorie formelle ou dans le contexte d'une théorie à portée réelle. La linguistique nous donne l'exemple d'une théorie formelle. La psychanalyse, au contraire, nous donne l'exemple d'une analyse réelle et même d'une analyse qui met en évidence une causalité réelle. Mais cette analyse consiste précisément à montrer que derrière le plan de l'apparence, de l'explicité, il y a un plan implicite, caché, qui est finalement le plan déterminant. Dans quel sens faut-il s'engager ? Dans le sens d'une théorie formelle, combinatoire, à l'instar de la linguistique ou de la théorie des jeux ? Ou dans le sens d'une théorie à portée réelle où l'on s'efforcerait de découvrir les chaînes causales qui déterminent effectivement l'apparition des phénomènes étudiés ? Et si l'on s'engage dans ce sens, pourra-t-on mettre en évidence des processus cachés dont les processus apparents ne seraient que la manifestation extérieure, en sorte qu'il faudrait chercher dans ces processus cachés le sens de l'apparent ? Il n'est sans doute pas encore possible, à l'heure actuelle, de trancher en faveur de l'un ou l'autre type de théorie.

DEUXIEME PARTIE

DESCRIPTION DE LA SITUATION BELGE

Après avoir indiqué dans quel cadre théorique général pourrait venir se placer une étude des groupes de pression, il faut en venir à l'évocation de la situation belge. On se limitera naturellement à quelques indications. Il n'est pas question d'analyser le contenu des faits : ceux-ci sont suffisamment connus. Ce qui importe, c'est de les situer les uns par rapport aux autres, de les ordonner dans un ensemble systématique, de façon à en venir à certaines formulations d'ordre théorique qui doivent permettre de porter un jugement global sur le système. Dans cette deuxième partie, on restera à un niveau descriptif, donc au plan des apparences. Dans la troisième partie, on tentera de formuler certaines hypothèses d'ordre théorique. On peut distinguer, dans l'analyse des situations de fait, trois catégories de facteurs : les facteurs culturels, les facteurs socio-économiques et les facteurs institutionnels. (Le terme « institutionnel » est pris ici au sens étroit, c'est-à-dire au sens de la théorie sociologique des groupes, et non au sens très large que lui donne l'anthropologie culturelle ; si on prenait le terme en ce sens large, bien des facteurs culturels devraient être considérés comme institutionnels.)

1° Les facteurs culturels.

Ces facteurs sont déjà liés à des phénomènes qui relèvent de l'analyse des groupes. Nous devons tenir compte de façon primordiale du facteur religieux, puis, par ordre d'importance décroissante, de ce qu'on pourrait appeler l'idéologie sociale, des éléments ethnico-linguistiques, et enfin des attitudes politiques.

a) Le facteur religieux.

Le rôle du facteur religieux est très visible. Il détermine une division de la société belge en deux groupes : l'un, le groupe dit « clérical », est rattaché à une certaine confession religieuse. L'autre, le groupe dit « anti-clérical » et qu'il vaudrait mieux appeler « non-clérical », se trouve en dehors de cette confession. Cette division paraît jouer un rôle extrêmement important, voire un rôle dominant, dans la vie sociale et dans la vie politique belge. Et elle se répercute au niveau de l'organisa-

tion des groupes, donc au niveau institutionnel. A vrai dire, il n'est pas possible d'évoquer le facteur religieux — qui est, en soi, un facteur « culturel » — sans évoquer déjà les aspects institutionnels. En effet, l'adhésion à une croyance religieuse est vécue, en fait, à travers des institutions caractéristiques. Et nous trouvons ici une institution-clé qui est l'Eglise catholique. Mais l'Eglise catholique a des projections temporelles. Et c'est précisément sous cet aspect qu'elle doit nous occuper ici (et non en tant qu'organisme proprement religieux). On peut distinguer, en effet, du point de vue sociologique, dans les institutions catholiques, des institutions de caractère proprement ecclésial et des institutions de pastorale indirecte (2).

Les institutions de caractère ecclésial sont celles dans lesquelles se traduit la mission proprement religieuse de l'Eglise catholique. Il faudrait sans doute faire ici encore une distinction entre les aspects strictement religieux (c'est-à-dire tout ce qui concerne la liturgie, les sacrements et la prédication au sens strict) et les aspects indirectement religieux (œuvres et organisations d'ordre apostolique, comme les organismes d'action catholique, d'ordre éducatif ou d'ordre caritatif). Les institutions de pastorale indirecte sont des institutions qui ont une double fin : d'une part une fin temporelle, et d'autre part une fin pastorale (mais non directe, comme dans le cas d'œuvres proprement apostoliques), par laquelle elles se rattachent aux institutions du premier type. La « pastorale indirecte » consiste à créer un milieu imprégné par l'esprit chrétien et dès lors favorable à un développement de la mentalité chrétienne en général et, si possible, à la pratique de la religion chrétienne (avec toutes les exigences que celle-ci comporte). Ce sont naturellement les institutions de ce second type qui doivent nous retenir. Nous ne pourrions citer que les principales. La plupart de ces institutions paraissent avoir une base professionnelle.

Le monde ouvrier est représenté par une grande organisation : le Mouvement Ouvrier Chrétien (M.O.C.-A.C.W). Ce mouvement a lui-même des aspects multiples : il regroupe des organisations spécialisées fonctionnellement. On y trouve : les syndicats chrétiens, les mutualités chrétiennes, les coopératives chrétiennes (Bien-Être et Economie Populaire), des caisses d'épargne et de prêt, des associations féminines (Ligues Ouvrières Fémini-

nes Chrétiennes), des associations éducatives masculines, la J.O.C. (Jeunesse Ouvrière Catholique, qui est à la fois un organisme d'éducation, d'action catholique et d'action syndicale), les « Equipes Populaires » (groupement à orientation plutôt apostolique), et d'autres organismes moins importants. Il y a d'autres organisations qui représentent le monde agricole. La principale est le « Boerenbond », qui est surtout à base flamande mais a également une influence non négligeable dans les régions wallonnes. A côté du « Boerenbond » il existe d'autres organisations moins importantes parmi lesquelles il faut citer surtout l'« Alliance Agricole ». Il y a par ailleurs des organisations qui représentent les milieux patronaux — L.A.C.V.W. (Ligue Patronale Catholique Flamande) et A.P.I.C. (Association des Patrons et Ingénieurs catholiques) — et des organisations qui représentent les classes moyennes — N.C.M.V. (groupement des classes moyennes chrétiennes flamandes) et M.I.C. (Mouvement des Indépendants et des Cadres). Nous trouvons ensuite différents organismes représentant des professions déterminées, comme la « Fédération des Instituteurs Chrétiens », « Saint Luc Médical », « Saints Côme et Damien » (association de pharmaciens), et ainsi de suite. Il faudrait enfin citer dans cette nomenclature le Parti Social Chrétien lui-même. C'est un parti politique, sans doute, mais il peut être considéré, en un certain sens, comme une organisation à double finalité : d'une part il a une fin temporelle (l'exercice du pouvoir politique), mais d'autre part il a une fin de pastorale indirecte qui consiste à grouper les catholiques sur le plan politique dans un parti où ils se retrouvent entre eux, où ils rencontrent un milieu favorable à l'épanouissement de leurs conceptions de vie, par le moyen duquel ils peuvent tenter de faire passer dans la vie publique leurs conceptions de l'homme et de la société, dans lequel enfin ils trouvent une protection pour tout le système institutionnel qui vient d'être évoqué.

Quelle est l'importance numérique de ce groupe « clérical » ? C'est assez difficile à dire. Il y a le chiffre de la pratique, qui est une indication. Mais c'est une indication très insuffisante ; si on se place sur le plan politique, sur le plan syndical ou sur

(2) V. *Courrier Hebdomadaire du C.B.I.S.P.*, n° 9, 6 mars 1959, pp. 4-18 : *Structures catholiques belges*.

le plan éducatif, on aura des chiffres différents. On peut voir dans la pratique une certaine indication globale. Mais il y a par ailleurs le groupe de ceux qui adhèrent à la religion catholique sans pratiquer de façon régulière. Et puis il y a ce qu'on pourrait appeler l'influence diffuse du catholicisme : il est certain que l'influence des organisations catholiques déborde assez largement le milieu des pratiquants. Rappelons quelques chiffres. Il y a en Belgique 95 % de baptisés. On donne par ailleurs le chiffre de 42,2 % de pratiquants pour l'ensemble du pays. Mais, si l'on tient compte de ce que certaines catégories de personnes ont des motifs légitimes pour ne pas assister à la messe le dimanche, il faut probablement prendre la proportion de 49 %. Seulement le niveau de la pratique n'est pas uniforme au point de vue géographique, et c'est là le phénomène significatif. On trouve en moyenne 40 % en Wallonie et 60 % en Flandre, mais cette moyenne s'abaisse fort dans les centres urbains. Ainsi, pour les agglomérations de Bruxelles, Liège et Anvers, la moyenne tombe à 25 % et dans certaines zones industrielles on arrive à des pourcentages extrêmement bas, de l'ordre de 4 à 5 %.

On pourrait résumer tout ceci dans la proposition suivante : « L'Eglise de Belgique vit dans un complexe politique, social et religieux dont les éléments sont presque inséparables » (3).

Le groupe non-clérical ne possède pas une institution globale propre (qui regrouperait tous les individus qui sont en dehors du bloc clérical). C'est donc à travers des institutions politiques ou culturelles diverses que s'exprimera l'attitude non-clérical (soit sous forme de réaction de défense soit sous la forme d'une affirmation propre) ; mais, dans chacune de ces institutions, cette attitude viendra se composer avec des motivations ou des finalités qui sont étrangères, comme telles, à la division que nous examinons pour l'instant. Ces institutions n'étant pas intégrées, elles n'ont comme commun dénominateur que l'attitude plus ou moins diffuse du non-cléricalisme et ne se coalisent que de façon occasionnelle et sur des sujets limités (par exemple dans le cadre de la question scolaire). Le phénomène dominant dont il faut tenir compte ici est la division du monde non-clérical en deux secteurs principaux, un secteur majoritaire qui est celui du monde socialiste, et un secteur minoritaire qui est celui du monde libéral.

b) *L'idéologie sociale.*

A côté du facteur religieux, nous rencontrons, dans le domaine des facteurs culturels, le facteur idéologique. Le terme « idéologie » est envisagé ici en un sens très général ; il ne désigne pas un système organisé d'idées philosophiquement fondées, mais un ensemble de représentations, à contenu à la fois rationnel et affectif, dans lesquelles un groupe déterminé d'individus pense la société, son avenir et sa place dans la société. On pourrait utiliser au lieu du terme « idéologie » l'expression « mythologie sociale » (pour insister sur le caractère en partie non-rationnel de ces représentations). En gros, on peut dire qu'il y a dans la société belge une « mythologie » conservatrice et une « mythologie » progressiste. Mais naturellement, il y a beaucoup d'intermédiaires entre ces deux termes, qui ne représentent que des formules pures. En particulier, il faut tenir compte de l'existence d'un centre gauche et d'un centre droit, dont la conjonction correspond du reste à une des formules gouvernementales possibles et représente une force politique assez stable.

Il faut tenir compte d'autre part des attitudes extrêmes du type révolutionnaire. Du côté de l'extrême droite, il existe des tendances fascistes mais relativement peu importantes. Du côté de l'extrême gauche, il y a une organisation politique, le parti communiste, qui préconise une révolution politique, économique et sociale à caractère radical. Le parti communiste a une base idéologique extrêmement forte mais il a perdu, sur le plan de l'influence politique, une partie des positions qu'il avait occupées au lendemain de la seconde guerre mondiale. Il conserve cependant une influence non négligeable dans les centres industriels, spécialement en Wallonie.

Dans ce domaine de l'idéologie sociale, il faut réserver une place à part à la gauche socialiste. Elle a certainement une attitude révolutionnaire, en ce sens qu'elle préconise des réformes de structure assez profondes et est résolument anti-capitaliste. Mais son attitude est moins radicale que celle du parti communiste : il ne semble pas qu'elle préconise une transformation totale de la condition humaine ni une refonte totale de la société, dans tous ses aspects. En particulier, elle ne paraît pas

(3) *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 9, p. 4.

contester le fait, ni même (jusqu'à un certain point en tout cas) le principe d'un pluralisme culturel, philosophique et idéologique.

c) *Les facteurs ethnico-linguistiques.*

On ne peut éviter de tenir compte, dans une analyse de la situation belge, de la dualité linguistique du pays. Mais il serait absurde de ne considérer cette dualité que du point de vue de la langue. La question proprement linguistique est liée à une question sociale et aussi aux systèmes d'attitudes et au système institutionnel. Comme on l'a souvent montré, la « question flamande » a un contenu en grande partie social : elle signifie une réaction contre la bourgeoisie francophone des villes flamandes. Et si on peut parler aujourd'hui d'une « question wallonne », c'est en grande partie parce que la Wallonie prend conscience d'un certain vieillissement à la fois démographique et économique.

D'autre part, derrière la dualité linguistique, il y a une dualité de systèmes d'attitudes : d'un côté, des attitudes qui vont plutôt vers l'organisation et vers la tradition, de l'autre, des attitudes qui vont plutôt dans le sens d'un certain individualisme et qui sont moins sensibles à la tradition. Mais les systèmes d'attitudes ne peuvent pas être séparés du système institutionnel. En gros, ce qu'il faut évoquer ici, c'est le caractère majoritaire du catholicisme dans la partie flamande et le caractère majoritaire du socialisme dans la partie wallonne du pays. Le simple fait de ce décalage institutionnel (qui est aussi, en partie, un décalage idéologique) engendre naturellement une certaine différenciation des attitudes. Il n'y a pas moyen de dire si ce sont les facteurs d'attitude ou les facteurs institutionnels-idéologiques qui ont la priorité. A vrai dire, il y a une interaction de type circulaire entre ces deux types de facteurs. En un certain sens, les institutions, telles qu'elles sont constituées dans leur équilibre actuel, sont le reflet de certaines attitudes, mais ces attitudes elles-mêmes ont été conditionnées par le contexte institutionnel. Peut-être, en définitive, faut-il évoquer certaines circonstances historiques, et singulièrement le fait que l'industrialisation s'est réalisée plus tôt en Wallonie qu'en Flandre. Il faudrait sans doute tenir compte aussi, dans une certaine mesure, de facteurs proprement psychologiques irréductibles (comme les « tempé-

raments ») et de facteurs proprement sociologiques (par exemple la plus ou moins grande mobilité).

d) *Les attitudes politiques.*

Il s'agit des attitudes vécues à l'égard de la vie politique et de l'Etat, la manière dont les individus considèrent les groupes à vocation politique et l'Etat lui-même et la manière dont ils se comportent à leur égard. On retiendra ici trois traits caractéristiques.

1. Il existe en Belgique un certain attachement à la région et à la commune qui se traduit, de façon négative, par la méfiance de la province à l'égard de la capitale et de tout ce qui représente la centralisation et, plus profondément, à l'égard de l'Etat lui-même, en tant qu'il représente l'autorité centrale et centralisatrice. Cette méfiance est assez forte dans les milieux catholiques, mais elle existe aussi dans les milieux socialistes. C'est d'ailleurs une des caractéristiques du socialisme belge que d'avoir tenté de concevoir un socialisme non-étatique, et même, dans une certaine mesure, un socialisme anti-étatique.

2. Le système politique, dans ses traits fondamentaux, est l'objet d'une acceptation assez généralisée. En tout cas, des principes comme celui du constitutionalisme et celui du pluralisme semblent acceptés par la très grande majorité des citoyens. Il n'en va pas de même pour des traits particuliers du système, par exemple pour ce qui concerne l'institution monarchique. Mais les points sur lesquels existe un désaccord important ne paraissent pas correspondre à des aspects vraiment essentiels du système.

3. Enfin, il y a une attitude assez générale de libéralisme. Le terme « libéralisme » est utilisé ici pour désigner un certain esprit de tolérance et une certaine répugnance à recourir à des solutions extrêmes. A ce propos, on pourrait proposer un exemple : la question du statut des objecteurs de conscience (4). Cet exemple a d'ailleurs une signification double : il montre l'existence d'un certain esprit « libéral », mais il montre aussi comment certaines résistances peuvent faire échouer un projet. Ce qui est significatif, dans cette affaire du

(4) *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, no 5, 6 février 1959, III: *Comment se déroule le processus législatif, Le statut des objecteurs de conscience (1949-1959).*

statut des objecteurs, c'est qu'un très petit groupe d'individus a réussi à sensibiliser l'opinion, en tout cas l'opinion des milieux politiques professionnels, à la situation des objecteurs de conscience. Cela indique qu'il y avait dans ces milieux une certaine réceptivité à cet égard. Il y eut des projets de loi émanant de parlementaires; il y eut même des projets de loi émanant de ministres. Et cependant le projet, qui a été finalement soumis au Parlement, n'a pas encore abouti. Nous sommes donc ici en présence de deux phénomènes : d'une part, un phénomène positif, à savoir les possibilités qui se sont développées à partir d'une action extrêmement limitée au début — d'autre part, un phénomène négatif, à savoir l'échec du projet devant certaines contre-pressions (venant en particulier de groupements d'anciens combattants et de groupements d'officiers de réserve). On peut considérer l'attitude à l'égard du statut des objecteurs comme un test de tolérance. Si un groupe très limité de personnes a pu sensibiliser l'opinion politique à cette question, c'est probablement parce qu'il existait dans les différents partis des individus animés d'un assez large esprit de tolérance. Le succès des contre-pressions qui se sont exercées indique par ailleurs qu'une telle attitude ne peut se manifester qu'à l'intérieur de certaines limites.

2° Les facteurs socio-économiques.

Si, laissant les facteurs culturels, nous nous tournons vers les facteurs socio-économiques, le fait fondamental que nous rencontrons, c'est que la Belgique est un pays qui est industrialisé depuis très longtemps et dans lequel, par conséquent, une grande partie de la population est salariée ou appointée. Mais, par ailleurs, on constate que cette situation n'entraîne pas une radicalisation politique du type travailliste (à laquelle on devrait s'attendre a priori). Cela est dû au rôle considérable que jouent les « classes moyennes ». Ce rôle s'explique sans doute à la fois par des raisons d'ordre économique (importance du groupe des commerçants, artisans et indépendants) et par des raisons d'ordre psychologique (sous l'action de facteurs de prestige et aussi sous l'action de représentations qui appartiennent à la mythique sociale, certains éléments du groupe des appointés et salariés rejoignent le groupe des indépendants sur le plan des réactions affectives et dans le domaine des options politiques).

3° Les facteurs institutionnels.

Nous devons évoquer ici : le système politique, le système des partis et le système des groupes.

a) *Le système politique.*

Le système politique belge est, en gros, un système parlementaire. Il est caractérisé par la liaison étroite qui existe entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ; le pouvoir exécutif reflète la composition du Parlement. Il n'y a cependant pas de dépendance absolue et automatique du gouvernement à l'égard du Parlement et cela pour deux raisons. Une raison formelle, le rôle du roi dans la formation des gouvernements — et une raison réelle, l'existence de plusieurs partis, dont aucun ne peut prétendre de façon durable à la majorité absolue. Le gouvernement est désigné par le roi, mais doit recevoir la confiance des Chambres et celle-ci peut à tout instant lui être retirée.

Ce système politique donne un rôle considérable aux partis et en particulier à la direction des partis. Dans une étude sur la formation et la chute des gouvernements de 1918 à 1958 (5), F. Perin a mis en évidence l'influence déterminante des états-majors des partis dans les mécanismes de désignation du pouvoir.

b) *Le système des partis.*

Nous trouvons en Belgique un système à partis multiples. Cinq partis jouent un rôle effectif. Et trois d'entre eux — le Parti Social Chrétien (P.S.C.), le Parti Socialiste Belge (P.S.B.) et le Parti Libéral — sont des partis à vocation gouvernementale, c'est-à-dire peuvent prétendre participer au gouvernement, voire, dans certaines circonstances (c'est le cas du P.S.C. pendant la période 1950-1954), assumer entièrement la responsabilité du pouvoir. Cependant, aucun de ces partis ne peut compter sur une majorité absolue durable : aucun parti n'a obtenu la majorité absolue entre novembre 1918 et juin 1950. La conséquence, c'est que les gouvernements seront, en général, des gouvernements de coalition. En principe, quatre types de coalition sont possibles : libérale-catholique, libérale-socialiste, socialiste-catholique, gouvernement tripartite. C'est le premier type qui paraît le plus

(5) *Courrier Hebdomadaire du C.B.I.S.P.*, n° 4, 30 janvier 1959; François PERIN, *Qui a fait et défit les gouvernements (1918-1958)*, 18 p.

durable. La formule tripartite n'apparaît que dans des périodes critiques. (C'est le cas des deux gouvernements Van Zeeland avant 1940, du gouvernement Pierlot 1959-1945, et du premier gouvernement Van Acker). L'alliance libérale-socialiste est assez rare. En fait, elle ne s'est produite qu'à deux moments : de juillet 1945 à mars 1947, et de 1954 à 1958. Mais, dans ces deux cas, des circonstances historiques particulières expliquent le pourquoi de ce type de coalition. (Dans le premier cas, ce fut l'abstention volontaire du P.S.C., partisan du retour du roi Léopold. Dans le second cas, ce fut la réaction contre le gouvernement P.S.C. homogène de 1950-1954). De même l'alliance socialiste-catholique est rare : jusqu'au gouvernement Lefèvre actuel, on l'a connue seulement pendant 3 ans et demi sur 40 ans (6).

Quels sont les caractères de ces partis qui peuvent être considérés comme déterminants du point de vue de l'action des groupes ? Ce qui doit être surtout retenu dans cette perspective, c'est que deux des partis à vocation gouvernementale — le Parti Libéral et le Parti Socialiste — sont relativement homogènes du point de vue de leur base socio-économique, alors que le troisième, le P.S.C., est très hétérogène de ce point de vue. Comment se traduisent d'une part cette homogénéité, d'autre part cette hétérogénéité ? En ce qui concerne le P.S.B., l'homogénéité se traduit par une liaison très forte entre le parti lui-même et certaines organisations socio-économiques, en particulier la F.G.T.B. (Fédération Générale du Travail de Belgique). L'homogénéité relative du P.S.B. n'empêche cependant pas l'existence de tensions internes au sein du parti. Ces tensions sont dues probablement beaucoup moins à une différenciation dans les catégories socio-économiques représentées par le parti qu'à des raisons d'ordre institutionnel (existence d'un appareil plus ou moins rigide, fonctionnarisation du parti) et aussi, en partie, idéologiques (7). On doit tenir compte par ailleurs de certaines réactions du facteur institutionnel sur le facteur idéologique. (On voit par exemple les dirigeants de la « Prévoyance Sociale », la grande organisation socialiste d'assurances, prendre position contre la nationalisation des assurances (8).)

En ce qui concerne le Parti Libéral, la liaison avec les organisations socio-économiques et professionnelles est moins importante. Il faut tenir compte, naturellement, de l'existence de syndicats

libéraux, mais ils jouent un rôle relativement peu important.

Quant au P.S.C., son hétérogénéité se manifeste de la façon la plus visible dans sa composition : nous y trouvons la « démocratie chrétienne » (correspondant au Mouvement Ouvrier Chrétien), les groupements agricoles, les classes moyennes (avec leurs organisations) et enfin la bourgeoisie (plus ou moins organisée). Sans doute le P.S.C. a-t-il renoncé à l'organisation en secteurs (« standen ») qui avait été adoptée par l'ancien parti catholique (jusqu'en 1940). Mais au fond la différenciation des groupes socio-économiques se retrouve dans la vie interne du P.S.C. et on la voit par exemple nettement apparaître au moment des polls. Ainsi une étude sur les polls préparatoires aux dernières élections législatives a montré que la constitution des listes est déterminée de façon décisive par les luttes d'influence entre les groupes représentatifs des différentes couches sociales. On a pu observer par exemple le mécanisme de blocage qui, dans un certain nombre de cas, a joué à l'égard de candidats présentés directement par les démocrates chrétiens ou soutenus indirectement par eux (9). D'autre part, du point de vue de la structure du parti, cette hétérogénéité a pour effet de renforcer les organes de direction et aussi de rendre nécessaire la création, à côté des organes de direction statutaires, d'organes de direction non officiels. On doit signaler ici en particulier le rôle de la « Commission de l'Agenda », qui n'est pas un organisme statutaire mais une sorte de comité de fait, qui groupe les personnalités dirigeantes du P.S.C. mais aussi des personnalités mandatés par les grandes organisations sociales catholiques. On constate que, par rapport à cette Commission, les organes de direction officiels (le Conseil général et le Comité national) n'ont qu'une importance relativement secondaire. Par ailleurs, le président a un rôle très important, car il a à faire la synthèse d'opinions et d'intérêts très divergents, ce qui lui donne une posi-

(6) Sur toute cette question, v. l'étude de François PERIN citée à la note (5).

(7) V. *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 86, 25 novembre 1960, pp. 2-16: *Éléments introductifs à une étude sur la démocratie interne au sein des partis — Le Parti Socialiste Belga.*

(8) V. *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 13, 10 avril 1959: *L'assurance en Belgique, Son poids financier et sociologique*, 17 p.

(9) V. *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 109, 5 mai 1961, pp. 2-13, *Les polls préparatoires aux élections législatives du 26 mars 1961, Éléments de synthèse.*

tion d'arbitre indispensable et en même temps certaines possibilités de manœuvre qui ne font que renforcer sa position (10).

Ce qui doit surtout nous occuper, c'est naturellement l'analyse des liens qui existent entre les partis et les groupes. On fera à ce sujet trois remarques.

1. Il faut surtout noter les liens qui existent entre les partis et les grandes organisations sociales, en particulier les organisations syndicales. Nous trouvons trois organisations syndicales parallèles aux partis à vocation gouvernementale.

2. Il existe un certain parallélisme institutionnel entre les grands partis. Les différentes organisations du monde catholique sont regroupées dans une certaine mesure, de façon durable, au niveau de l'action politique (par le biais de la Commission de l'Agenda), et également, dans certaines circonstances, par l'intermédiaire d'organismes « ad hoc » (comme le « Comité de Défense des Libertés Démocratiques », constitué au moment de la lutte contre les projets du gouvernement libéral-socialiste de 1954-1958 en matière scolaire). De même, il existe certains organes qui viennent coordonner les aspects politiques et les aspects socio-économiques de l'action socialiste. (C'est le rôle de l'« Action Commune ».)

3. Il existe, entre les partis et les organisations socio-économiques, un très grand nombre de liens personnels, des liens idéologiques très évidents, et enfin des liens institutionnels (en ce sens que certaines organisations sociales sont représentées statutairement, à tous les échelons, dans certains organismes politiques, ce qui crée des possibilités d'interaction, particulièrement fortes en période électorale, ce qui accentue aussi les possibilités de pression à la base de la part des électeurs).

c) *Le système des groupes.*

Il y a naturellement un très grand nombre de groupes. Leur étude doit commencer sans doute par un essai de typologie. On se contentera ici d'une simple énumération. Les divers groupes peuvent se ranger dans les catégories suivantes : organisations patronales — groupements de classes moyennes — groupements agricoles — organisations de professions libérales — organisations de travailleurs — organisations d'anciens combattants et d'anciens prisonniers — organisations féminines — organisations familiales et sociales —

organisations de jeunesse — organisations culturelles (11) — organisations religieuses (proprement dites).

Tous ces groupes ne sont évidemment pas aussi importants les uns que les autres. Il faut s'efforcer de déterminer aussi exactement que possible leur degré d'importance. Et il faut remarquer à ce propos que certains groupes numériquement faibles peuvent jouer un rôle considérable. C'est le cas par exemple du Mouvement des Indépendants et des Cadres, qui représente les classes moyennes catholiques. On a pu montrer (12) comment ce groupe, relativement peu nombreux (il ne comptait qu'un millier de membres au moment où cette analyse a été faite), a exercé une influence très grande sur le P.S.C. grâce à la personnalité de ses dirigeants, grâce aussi au rôle de contre-poids qu'il assume, à l'intérieur du P.S.C., par rapport au Mouvement Ouvrier Chrétien. De même, les groupements de médecins — en particulier la Fédération Médicale Belge (F.M.B.) et le Groupement des Unions Professionnelles Belges de Médecins Spécialistes (G.B.S.) — ont joué et continuent à jouer un rôle très important en tant que groupe de pression à cause de l'existence de l'assurance maladie-invalidité et de tous les problèmes qu'elle pose (13).

En général, les groupes se donnent une organisation nationale, soit que l'on ait une structure unitaire à base nationale soit que l'on ait une structure régionale avec intégration (sous forme de fédération ou sous forme de confédération) au

(10) V. à ce sujet une étude publiée dans le *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P., n° 83, 4 novembre 1960, pp. 2-8: *La situation au sein du Parti Social Chrétien*, V. en particulier le § 2: *Le problème-clé de la présidence*, pp. 4-7.

Sur la Commission de l'Agenda, v. dans le même numéro du *Courrier* du C.R.I.S.P. l'annexe n° 2: *Commission de l'Agenda ou Comité Central du P.S.C.*, pp. 10-11. L'annexe 3 publiée dans ce même numéro du *Courrier* du C.R.I.S.P. sous le titre *Memorandum du service de presse et d'information du Parti Social Chrétien (30 septembre 1960)*, *Le troisième gouvernement Eyskens*, pp. 12-21, illustre fort bien la question du rôle du président dans le P.S.C., en montrant quel fut le rôle joué par M. Lefèvre au cours de la dernière période du gouvernement Eyskens.

(11) C'est parmi les organisations culturelles qu'il faudra classer les groupes à objectif linguistique. V. par exemple à ce sujet le *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P., n° 52, 12 février 1960, et n° 56, 11 mars 1960: M. P. HERREMANS, *Esquisse d'une étude sur les groupes de pression linguistiques à Bruxelles*, 19 p. et 19 p.

(12) *Courrier Hebdomadaire* du O.R.I.S.P., n° 21, 5 juin 1959, pp. 7-16: *Les structures catholiques belges, Le Mouvement des Indépendants et des Cadres (M.I.C.)*.

(13) V. *Courrier Hebdomadaire* du O.R.I.S.P., n° 8, 27 février 1959, pp. 11-20: *Les organisations médicales et l'assurance maladie-invalidité, Le problème des interlocuteurs valables*.

plan national. Les groupes les plus importants du point de vue de leur influence politique sont sans doute les grandes organisations professionnelles nationales, à la fois à cause de la puissance qu'elles représentent sur le plan économique et à cause de leur degré très élevé d'intégration. Les organisations dominantes sont : la Fédération des Industries Belges (F.I.B.), qui regroupe les organismes patronaux, et les grandes centrales syndicales, la Confédération des Syndicats Chrétiens (C.S.C.), la Fédération Générale du Travail de Belgique (F.G.T.B.), et la Confédération Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (C.G.S.L.B.).

On peut se faire une idée de l'importance relative de ces différentes organisations professionnelles en étudiant leur représentation dans les organismes officiels, en particulier dans les organes qui ont une influence directe (organes à rôle décisionnel), ou indirecte (organes à rôle consultatif) dans la fixation de la politique économique et de la politique sociale (14). En ce qui concerne la puissance respective des différents syndicats, voici quelques chiffres globaux qui indiquent la confiance recueillie par les organisations syndicales lors des élections syndicales de 1958. Voici d'abord les résultats globaux (pour l'ensemble des entreprises et l'ensemble des travailleurs, employés et ouvriers) des élections aux Comités de Sécurité : la F.G.T.B. recueille 54,9% des voix, la C.S.C. 41,4% et la C.G.S.L.B. 3,7% (15). Les résultats des élections aux Conseils d'Entreprise sont presque identiques : la F.G.T.B. recueille 54,9% des voix, la C.S.C. 41,1% et la C.G.S.L.B. 4% (16). (Il faut remarquer que les pourcentages obtenus sont différents pour les ouvriers et les employés. Parmi les ouvriers, la F.G.T.B. recueille 57,7% des voix, la C.S.C. 38,7% des voix et la C.G.S.L.B. 3,6% des voix. Parmi les employés, la F.G.T.B. recueille 44,7% des voix, la C.S.C. 49,9% des voix et la C.G.S.L.B. 5,4% des voix.)

TROISIEME PARTIE

QUELQUES SUGGESTIONS THEORIQUES

Après ce bref rappel des principaux aspects de la situation belge, nous pouvons en venir à quelques suggestions d'ordre théorique. On peut étudier les groupes de pression en se plaçant soit au point de vue de l'analyse sociologique (c'est-à-dire

au point de vue de la théorie sociologique des groupes), soit au point de vue de la science politique (c'est-à-dire en examinant l'incidence de l'action des groupes sur le processus politique). On adoptera ici uniquement le second point de vue ; il s'agira surtout d'examiner quelle contribution l'étude des groupes peut apporter à une théorie globale du processus politique (telle qu'elle a été esquissée dans la première partie).

Mais quelles sont les questions qu'il faut se poser ? On peut se poser soit des questions relatives à la morphologie des groupes, soit des questions relatives à la dynamique des groupes. Les questions relatives à la morphologie concernent l'identification des groupes, leurs modes de structuration, de recrutement, de direction, de financement, les liaisons entre les groupes, les facteurs de cohésion, les images que les groupes se font d'eux-mêmes et de la société, les images que l'on se fait d'eux, etc. Les questions relatives à la dynamique des groupes concernent le retentissement de l'action des groupes sur le système politique proprement dit. On se bornera à envisager ici les groupes du point de vue de leur dynamique.

Trois questions apparaissent immédiatement.

1. Quels sont les mécanismes de l'action ?

(14) V. à ce sujet le *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P., n° 112, 26 mai 1961, et n° 114, 9 juin 1961: *Inventaire de la représentation des organisations professionnelles — patronales et syndicales — dans les organismes officiels*, 21 p. et 26 p.

Les organismes dont il est question dans cette étude sont classés de la façon suivante: organes de la politique économique — organes consultatifs économiques — organes économiques particuliers — organismes consultatifs sociaux généraux — organismes consultatifs sociaux particuliers — organismes de la prévoyance sociale — organismes non économiques et non sociaux (organes de la recherche scientifique, Œuvre Nationale de l'Enfance, etc.).

Il convient d'examiner aussi le rôle des grandes organisations professionnelles dans les Conférences Nationales du Travail. V. à ce sujet le *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P., n° 118, 14 juillet 1961, et n° 119, 27 juillet 1961: *Les Conférences Nationales du Travail, Dossier complémentaire à l'inventaire de la représentation des organisations professionnelles dans les organismes officiels*, 23 p. et 23 p.

(15) V. *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P., n° 49, 22 janvier 1960, pp. 19-22: *Les élections syndicales en Belgique, Première partie, Etude globale des élections aux Comités de Sécurité*.

(16) V. *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P., n° 53, 19 février 1960, III: *Les élections syndicales en Belgique, Deuxième partie, Etude globale des élections aux Conseils d'Entreprises*, pp. 2-3, et *Troisième partie, Confiance et influence: La pondération par le pourcentage de sièges obtenus*. V. aussi *Courrier Hebdomadaire* du C.R.I.S.P. n° 57, 18 mars 1960 et 1^{er} avril 1960: *Les élections syndicales en Belgique, Quatrième partie, Etude, par provinces, des résultats des élections aux Comités de Sécurité et d'Hygiène*, 23 p.

2. Quel est le résultat global du point de vue de la détermination du système ?

3. Peut-on indiquer une évolution d'ensemble ?

1° Les mécanismes.

On ne peut penser à une « pression » anonyme que l'on se représenterait à la façon de la physique des fluides, en un sens purement quantitatif. Il faut chercher une explication réelle. Et pour cela il faut se placer dans le cadre d'une étude des décisions, c'est-à-dire poser la question : comment les décisions sont-elles prises ? Mais avant d'essayer de répondre à cette question, il faut préciser à quel niveau on situe les décisions. Ce niveau est celui du processus gouvernemental, entendu au sens large, en tant qu'il comporte à la fois l'intervention du pouvoir exécutif et celle du pouvoir législatif. On donnera toutefois une prééminence très nette au pouvoir exécutif car c'est lui qui paraît constituer l'instance la plus importante en ce qui concerne la décision politique. Le fait fondamental dont on doit partir, c'est l'existence d'une indétermination initiale. Il y a des problèmes qui se posent, mais ils doivent être repérés et formulés. Et d'autre part leur seule formulation ne contient pas analytiquement leur solution. L'indétermination initiale est comblée en deux temps, à deux paliers successifs : d'abord au palier du projet global et ensuite au palier du mode de réalisation.

a) *Le projet global.*

La formation du projet global, c'est le repérage des problèmes qui se posent et le choix de certaines orientations d'ensemble. Au moment où il s'agit de formuler un projet global, on se trouve dans une certaine indétermination. Il faut se demander comment cette indétermination est levée. Le rôle des partis est probablement ici assez important : c'est en effet, semble-t-il, le personnel dirigeant des partis qui élabore le projet global. On n'est jamais dans le vide politique total. Il y a à tout instant, en dehors du gouvernement en fonction, un personnel politique « ministrable ». C'est lui qui élabore un projet global, en général à l'approche de la formation d'un nouveau gouvernement. Il est très intéressant d'analyser à ce point de vue, par exemple, les prises de position simultanées de M. Lefèvre et de M. Collard, à la fin de la législature précédente, au cours de la période qui a précédé la formation du gouvernement actuel. Dans ces prises de

position, on voit nettement apparaître une certaine formulation des problèmes politiques (l'accent est mis sur les problèmes de politique économique, et en particulier sur les problèmes énergétiques) et un certain choix des moyens (en particulier le choix de la coalition actuelle). Tout cela est apparu de façon très visible, naturellement, au cours de la campagne électorale, mais les thèmes dominants ont émergé déjà plusieurs mois auparavant.

Ce qui est important ici, c'est le rôle intégrateur des partis. Les groupes jouent très probablement leur rôle, mais seulement par l'intermédiaire des partis, en tant qu'ils sont représentés dans les partis soit de façon directe soit par personnes interposées.

b) *Le mode de réalisation.*

Le projet global étant supposé formé, il faut examiner comment agissent les ministres et en particulier le premier ministre. On examinera successivement la nature de l'indétermination résiduelle, le rôle de la situation stratégique, les facteurs qui déterminent les décisions et la manière dont les décisions sont finalement prises.

1. Même quand on se trouve en présence d'un projet global explicitement formulé, il y a une indétermination qui subsiste ; elle est relative à la fois aux informations et à l'exécution. Cette double indétermination résiduelle provient de ce que les ministres ne disposent pas d'un pouvoir illimité ; en d'autres termes de ce que le transfert de pouvoir dont ils bénéficient n'est que partiel. Dès lors, en vue d'exécuter le projet initial, ils doivent s'appuyer, dans l'exercice même du pouvoir dont ils disposent, sur d'autres sources de pouvoir, c'est-à-dire demander un transfert supplémentaire de pouvoir. Mais ce transfert ne sera jamais qu'occasionnel et provisoire. Le transfert institutionnel de base doit à tout instant être complété par un transfert de fait spécifique (limité à certaines questions) et de courte durée.

2. Dans les mécanismes décisionnels, les situations stratégiques jouent sans doute un rôle capital. Il semble bien que le type le plus important d'action sur le pouvoir n'est pas tellement l'action qui résulte d'une pression momentanée, volontaire, organisée, spécifique, mais l'action que l'on pourrait appeler institutionnalisée. C'est le type d'action qui résulte automatiquement de la situation des groupes dans l'ensemble du système social et en particulier, pour ce qui concerne les groupes socio-économi-

ques, de leur situation à l'intérieur du système économique. Ceci explique le rôle considérable joué par les grandes organisations professionnelles. Il s'agit là de groupes qui, en vertu de leur signification dans la sphère du processus économique, représentent des points de très haut potentiel sur le plan des potentiels de pouvoir et qui, dès lors, par le simple fait de la situation qu'ils occupent, sont des interlocuteurs obligés pour le pouvoir politique. Naturellement, à la limite, on peut dire que n'importe quel groupe a une situation stratégique, simplement par le fait qu'il existe. Dès le moment où plusieurs individus s'associent, ils représentent une certaine fraction de la quantité totale de pouvoir disponible, peut-être très minime ; mais ils n'en introduisent pas moins dans le système du pouvoir un élément dont il faut bien tenir compte. On pourrait par exemple évoquer ici la question linguistique et les consultations que le ministre spécialement chargé de cette question a entreprises auprès des différents groupes représentatifs des intérêts ethno-linguistiques avant de formuler ses projets. Il y a eu une consultation généralisée simplement parce que ces groupes existaient.

L'importance du facteur stratégique et sa nature même conduisent à l'institutionnalisation de l'action des groupes. On voit par exemple que les groupes sont appelés à envoyer leurs représentants dans les conseils de toute espèce qui sont constitués auprès du pouvoir. D'autre part, il existe des ministères spécialisés qui sont en interaction étroite avec les groupes correspondants. Souvent les ministres qui sont chargés de ces départements sont eux-mêmes des représentants, voire des dirigeants d'une des organisations intéressées. De toute façon, des liaisons très directes se créent, par la force des choses, entre le ministère et les groupements les plus représentatifs du secteur correspondant. Il y a en tout cas des consultations régulières. Elles ont parfois un caractère privé, et parfois un caractère public (en ce sens qu'il y a communiqué ou qu'une lettre est rendue publique).

3. Quels sont les facteurs qui déterminent la décision ? On pourrait dire qu'il y a trois catégories de facteurs qui interviennent : des facteurs formels, des représentations, et le recours aux tiers.

Parmi les facteurs formels, il faut distinguer le niveau d'intégration, les liaisons et la structure. La situation stratégique d'un groupe est en général d'autant plus forte qu'il se situe à un niveau d'in-

tégration élevé. Ainsi les grandes organisations professionnelles sont des groupes qui réalisent une intégration très forte et à un niveau très élevé : ils sont donc amenés à poser des problèmes économiques qui engagent de façon très profonde et très lointaine la politique économique générale. Aussi leurs préoccupations commencent-elles à ressembler à celles du pouvoir politique. Cela explique leur force, mais en même temps donne la mesure de leur participation à l'élaboration des décisions centrales.

A côté du facteur d'intégration, il y a les liaisons. Il s'agit des liaisons qui peuvent exister entre un ministre et un parti, entre un ministre et un groupe, entre un groupe et un parti. Un ministre est perpétuellement placé devant deux types de motivations : d'une part, il y a les motivations qui l'affectent en tant que ministre, et par conséquent en tant que responsable de la réalisation d'un certain programme, et d'autre part il y a les préoccupations qu'il peut avoir en tant que membre d'un parti et, par l'intermédiaire de ce parti ou directement, en tant que représentant d'un certain groupe (dont il fait lui-même partie ou dont il est en tout cas obligé de tenir compte).

Enfin, il y a les facteurs de structure. Il faut évoquer ici surtout la structure économique. Dans le régime politique et social que nous connaissons, cette structure économique, qui laisse un champ considérable à l'initiative privée, n'est pas fondamentalement remise en cause. Par sa seule existence, elle détermine un cadre à l'intérieur duquel doivent nécessairement se situer l'action des groupes et celle du pouvoir politique. Elle limite les possibilités d'intervention du pouvoir politique, elle contraint celui-ci à chercher des solutions par le moyen de négociations et elle l'oblige à s'orienter vers des formules de coopération.

Mais les facteurs formels ne suffisent pas à lever l'indétermination ni, par conséquent, à rendre possible la décision. Ils laissent subsister une indétermination objective, qui ne peut être comblée que par l'appréciation subjective des acteurs ; et dans cette appréciation pourront jouer, à côté d'éléments d'information objective et de motivations rationnelles, des éléments liés à la personnalité de l'acteur et des motivations irrationnelles. L'appréciation dont il est question ici est naturellement réciproque et elle concerne en partie la représentation que chacun des protagonistes se fait de la manière dont il est

apprécié par l'autre. La décision dépendra par exemple de la manière dont un ministre apprécie la puissance d'un groupe ou, réciproquement, de la manière dont un groupe apprécie la possibilité de résistance du pouvoir, la force d'un autre groupe, ou encore l'idée même que le pouvoir se fait de lui.

Enfin le facteur du « recours aux tiers » introduit dans le mécanisme de la décision le jeu de l'opinion. (Par là il n'est peut être pas tout à fait distinct du facteur de représentation). Ici intervient surtout le rôle de la presse et, de façon générale, le rôle de tous les instruments qui servent d'expression et de reflet à ce qu'on appelle l'opinion publique.

4. Comment la décision est-elle finalement prise ?

La décision est finalement l'affaire de l'individu. Et pour l'analyser, il faut faire appel à une théorie psychologique de l'action. Tous les facteurs qui viennent d'être décrits contribuent sans doute à déterminer la décision. Mais, pour l'acteur, ils ne sont que des données, qu'il doit finalement intégrer dans un système personnel d'action. Ces facteurs lui fournissent une représentation d'ensemble ; pour engendrer la décision, ils doivent encore se combiner avec des motivations et avec des croyances. Les motivations sont liées à la perspective dans laquelle celui qui doit décider choisit de s'inscrire : il peut agir en tant que homme d'Etat, ou en tant que membre d'un parti ou en tant que représentant d'un groupe. D'autre part, sa décision dépendra de la manière dont, subjectivement et au niveau de la « croyance » (c'est-à-dire d'une représentation non rationalisée et partiellement non rationalisable d'ailleurs), il apprécie la société, ses propres possibilités d'action et ce qui lui paraît un avenir souhaitable pour la collectivité. Naturellement l'intégration de tous ces éléments ne peut se faire qu'au niveau de la conscience individuelle et les déterminants ultimes de la décision sont donc liés à ce qu'il y a de plus singulier, de plus irréductible, dans la personnalité de celui qui en est le porteur.

2° Le résultat global.

On voit que les groupes ont une influence considérable sur la vie politique. Mais peut-on dire qu'ils exercent une action déterminante sur les décisions politiques et qu'ils « dictent » véritablement la politique qui est suivie par le gouvernement ? Il sem-

ble que non ; en définitive il y a une domination du facteur proprement politique, et cela pour deux raisons.

a) Malgré tout, le pouvoir politique représente un niveau d'intégration plus élevé que celui des groupes même les plus intégrateurs. Cela lui donne nécessairement un pouvoir plus grand, car il a plus d'informations et il dispose d'un transfert de pouvoir plus étendu. D'autre part, cela lui donne un dynamisme plus grand, car il peut développer des projets globaux et à portée relativement lointaine. Or il y a un effet de domination quasi automatique d'un projet global sur un projet partiel. Ce dernier pourra peut-être réussir à corriger le projet global mais il ne pourra pas s'y substituer.

b) La pluralité des groupes (et en particulier la dualité qui résulte du clivage culturel et idéologique) permet naturellement au pouvoir politique de jouer d'un groupe contre l'autre. Il y a une rivalité entre les groupes et même, ce qui est remarquable, entre les groupes qui ont la même vocation sociale ou économique. Cela limite naturellement beaucoup leur capacité d'action à l'égard du pouvoir politique.

On peut donc parler d'un effet de domination du pouvoir politique. C'est un des aspects du « résultat global » de l'action des groupes. On pourrait peut-être relever un second aspect de ce « résultat global » : c'est le pluralisme institutionnel qui caractérise le système belge et en vertu duquel différents secteurs de la vie sociale sont gérés par des organismes multiples, relevant de « familles spirituelles » différentes. Mais ce pluralisme n'est pas seulement un effet de l'action des groupes. Ce n'est donc que sous un aspect partiel qu'on peut l'évoquer ici.

3° L'évolution d'ensemble du système.

Les problèmes fondamentaux qui se posent actuellement au système politique que nous examinons semblent bien être les suivants : au plan de l'action, il s'agit d'assurer une croissance économique raisonnable, et cela dans des circonstances difficiles (dues en particulier à l'instauration du Marché Commun et à la reconversion exigée par la décolonisation) — au plan des potentiels du pouvoir, il s'agit, pour le pouvoir politique, de s'assurer un contrôle suffisant du pouvoir économique. L'étude de l'évolution d'ensemble du sys-

tème doit consister essentiellement à analyser les interactions qui se produisent entre ces deux plans de référence.

Il sera intéressant, dans cette perspective, d'évoquer un exemple récent, fort instructif : celui de la crise charbonnière et de l'instauration du Directoire de l'Industrie Charbonnière (17). L'analyse de l'évolution du projet montre que celui-ci, dans sa forme finale, intègre presque exactement les desiderata de la Fédération des Industries Belges. Certaines dispositions du projet gouvernemental ont été considérées comme inacceptables, en particulier les trois suivantes : possibilité pour le Directoire de prendre l'initiative de nouveaux investissements — droit de nommer des commissaires spéciaux à titre de sanctions — possibilité de nommer deux administrateurs dans le conseil d'administration des charbonnages d'une certaine importance. Ils ont été respectivement remplacés par les dispositions suivantes : le Directoire n'aura, en matière de programmes d'investissements, qu'une mission de coordination — à titre de sanctions, il pourra recourir à un système d'amendes et, in extremis, à la déchéance de la concession à son profit — le Ministre peut désigner un commissaire du gouvernement siégeant au conseil d'administration de l'entreprise mais avec voix consultative seulement. Ces trois points, sur lesquels il y a eu retrait par rapport au projet gouvernemental, correspondent précisément aux points sur lesquels la Fédération des Industries Belges avait marqué son opposition.

Cet exemple nous montre de façon assez précise comment peut s'exercer l'influence d'un groupe important. Mais nous ne devons pas oublier qu'il y a toujours une force antagoniste, que les groupes s'opposent entre eux et que, dès lors, le pouvoir politique conserve une certaine possibilité de jeu : il peut toujours s'appuyer sur un groupe pour résister à un autre groupe. Naturellement chaque groupe en tient compte et il semble bien qu'il détermine sa position en fonction de la manière dont il prévoit la réaction probable des autres groupes. Dans la question charbonnière par exemple, on voit que la stratégie de la Fédération des Industries Belges est de s'efforcer de maintenir les réformes sur un plan purement technique. Mais cette stratégie ne peut se développer qu'en tenant compte d'une force antagoniste, constituée en l'occurrence par les syndicats. L'action du gouvernement se place dans le cadre défini par cet antagonisme.

Mais, pour le gouvernement, l'équilibre des forces en présence est une donnée. Par lui-même, étant donné sa composition, son assise dans les partis, il semble être incapable de modifier le statu quo. Et on voit même apparaître une tendance, chez les représentants des grands groupes socio-économiques, à régler les problèmes qui les intéressent sans passer par l'intermédiaire de l'État. Il y a un exemple qui est très typique à cet égard : c'est le projet de convention charbonnière du 23 février 1959 établi de commun accord par les centrales syndicales minières, les confédérations syndicales nationales, la Fédération Charbonnière Belge (Fédéchar) et la Fédération des Industries Belges (18). Ces différentes organisations avaient élaboré un projet de réorganisation du secteur charbonnier, par des négociations directes, en dehors de toute intervention du pouvoir politique. Dans ce projet, l'État n'avait aucune représentation au sein des organismes prévus. (Le protocole prévoyait la création, au plan national, d'un organe où siègeraient les représentants des producteurs, des travailleurs et des utilisateurs et qui serait chargé d'élaborer la politique charbonnière dans le cadre d'une politique générale de l'énergie — à l'échelon de chaque bassin, d'un comité de coordination groupant obligatoirement tous les producteurs et d'un comité consultatif où siègeraient des représentants des producteurs et des travailleurs). Ce projet n'eut pas de suite, mais il a une grande valeur indicative : il montre que certains organismes peuvent s'entendre sur des projets fondamentaux et globaux, intéressant la vie nationale, en passant en quelque sorte par dessus la tête du pouvoir politique.

Le rôle de l'État semble donc finalement apparaître comme un rôle d'arbitre et non de moteur. On peut même se demander s'il réussit toujours à imposer son arbitrage, si cet arbitrage n'est pas plutôt la procédure à laquelle les parties ont recours quand elles n'aperçoivent plus le moyen de s'entendre directement, bref si, même en matière

(17) V. *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 27, 17 juillet 1959, I, *La réforme de l'industrie charbonnière belge* (16 p.) — n° 65, 27 mai 1960, *La crise charbonnière en Belgique, Les avatars d'une institution : le Conseil National des Charbonnages* (22 p.) — et n° 128, 10 novembre 1961, *Le Directoire de l'Industrie Charbonnière* (24 p.).

(18) V. *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 9, 6 mars 1959, pp. 2-3, *Le protocole sur la structure de l'industrie charbonnière belge* — et n° 11, 20 mars 1959, pp. 2-6, *Structure de l'industrie charbonnière belge, reprise des négociations*.

d'arbitrage, l'initiative appartient réellement à l'Etat. Il faut apporter ici une réponse nuancée. Car il faut tenir compte de deux faits importants : d'une part, les représentants de l'Etat jouissent d'une capacité d'initiative et d'un effet de domination qui proviennent simplement de leur situation fonctionnelle — et d'autre part ils peuvent jouer des oppositions entre groupes. Cependant, par ailleurs, il faut reconnaître qu'ils sont limités dans leur action car ils sont liés, directement ou indirectement, à des partis dans lesquels se reflètent les groupes et leurs stratégies.

Ceci nous renvoie à la question des rapports entre groupes et partis. Cette question est probablement fondamentale du point de vue de l'équilibre d'ensemble du système. Nous sommes en présence d'un système où les groupes (en tout cas les groupes dominants) réalisent une intégration forte et d'un niveau élevé et où les groupes sont fortement représentés dans les partis. Ce qui donne au total une assez grande cohérence, au moins formelle. Ce qui paraît très important, du point de vue des mécanismes d'interaction et des conditions de cohérence, c'est qu'il existe un certain parallélisme entre l'organisation des groupes et l'organisation des partis. Cependant ce parallélisme n'est pas total. On doit en effet faire à ce sujet deux restrictions importantes. D'une part, tous les groupes ne sont pas directement représentés dans les partis (c'est le cas par exemple de la Fédération des Industries belges) ; plusieurs groupes, même parmi les plus importants, n'agissent sur les partis que d'une manière indirecte et plus ou moins diffuse. D'autre part, même les groupes qui se reflètent directement dans les partis restent relativement hétérogènes (et peuvent même être jusqu'à un certain point antagonistes), ce qui est une sérieuse limitation à la cohérence absolue. Il faut cependant ajouter que, dans la mesure où le parti est capable d'unifier ses composantes, il corrige cet effet de limitation en imposant un critère de cohérence qui joue un rôle d'intégrateur (par exemple l'appartenance religieuse).

Dans quel sens jouent les mécanismes d'interaction ? On peut dire que, quel que soit le type de coalition gouvernementale, les groupes qui sont orientés dans le sens du conservatisme ont toujours la possibilité d'agir efficacement sur le centre du pouvoir pour le freiner lorsqu'il leur paraît s'aventurer trop loin sur la voie des innovations.

Naturellement, la manière dont les groupes définissent leurs attitudes dépend de l'idée qu'ils se font de ce qui est acceptable et de ce qui ne l'est pas ; en d'autres termes, il faut tenir compte du rôle essentiel joué par les « croyances ».

Que penser enfin de l'importance respective des partis et des groupes dans le fonctionnement d'ensemble du système ? Le rôle des partis paraît être de plus en plus formel à l'heure actuelle. Néanmoins, les partis conservent une fonction essentielle qui est celle de l'intégration au niveau suprême, c'est-à-dire au niveau des problèmes globaux qui sont ceux du gouvernement. Et à ce titre ils restent nécessaires. On pourrait donc suggérer la description suivante : l'impulsion vient en définitive des groupes, ou en tout cas des groupes socio-économiques importants, mais cette impulsion doit obligatoirement passer par l'intermédiaire des partis pour prendre une forme politique viable. C'est probablement à partir de là que l'on peut comprendre l'évolution du système (et cette évolution paraît d'ailleurs caractériser tous les systèmes politiques contemporains) : l'action politique trouve de plus en plus son point de départ, son assise et son énergie dans les groupes, de telle sorte que les facteurs décisifs pour la détermination des décisions se trouvent de plus en plus au niveau des groupes et de moins en moins au niveau des partis (du moins si on considère les facteurs décisifs ultimes). Cela ne signifie pas pour autant que les groupes vont supplanter les partis ; ceux-ci restent nécessaires, au moins au plan formel, comme facteurs d'intégration.

*
**

Que faut-il penser finalement de l'orientation globale, de devenir d'ensemble de la société, et du rôle du pouvoir politique par rapport à ce devenir ? On pourrait peut-être poser l'hypothèse suivante : nous sommes actuellement dans une société où l'impulsion fondamentale vient non pas de l'appareil politique (gouvernement, parlement et partis) mais de ce que Hegel appelait la « société civile », c'est-à-dire, en gros, la société économique, la société du travail et de la technique. L'appareil politique ne fait qu'intégrer, sanctionner, ou arbitrer des tensions, des conflits, des impulsions qui sont le produit de la société civile. De telle sorte que le moteur essentiel du système social en tant

que système global est probablement le défi économique, c'est-à-dire l'impératif de croissance (soit qu'on le considère du point de vue des entrepreneurs, soit qu'on le considère du point de vue des travailleurs). Que l'impératif de croissance constitue l'élément moteur principal du système n'est pas la conséquence nécessaire du fonctionnement de celui-ci; c'est plutôt la conséquence des croyances qui sont partagées par tous les membres du système. Chez les uns, ces croyances s'expriment sous la forme d'une exigence de renforcement de la puissance disponible (cette exigence semble avoir remplacé la recherche traditionnelle du « profit »). Chez les autres, elles s'expriment sous la forme d'une exigence d'élévation du niveau de vie. Ce serait donc en définitive dans ces croyances que se situeraient les dynamismes fondamentaux qui, par l'intermédiaire des groupes et ensuite par l'intermédiaire des partis, agissent sur les organes de la décision politique.

Comment juger, dans ces conditions, le rôle des groupes dans l'ensemble du système? Si on se place au point de vue formel, on doit poser le problème de la cohérence du système. Si on se place au point de vue du contenu, on doit poser le problème des finalités. Au point de vue formel, il semble que, dans l'état actuel des choses, il n'y ait

pas d'incohérence fondamentale. Le système paraît relativement cohérent et paraît capable de résoudre pratiquement les tensions qui se manifestent, en tout cas à court terme. Au point de vue du contenu, la question la plus importante que l'on doit se poser est sans doute la suivante : dans quelle mesure le système que nous étudions est-il capable de préparer un avenir à long terme, dans quelle mesure est-il doué d'un réel pouvoir d'anticipation ? Ici probablement les réponses vont diverger. Car pour apporter une réponse, il faut faire intervenir des « croyances » et celles-ci ne peuvent être entièrement rationalisées; en tout cas elles ne peuvent l'être sur le plan qui est celui de l'analyse sociologique. Est-ce qu'il faut vraiment demander à un système politique d'être capable d'anticipations et d'autre part — à supposer que l'on donne une réponse affirmative à cette question — que faut-il penser du système que nous connaissons, de ce point de vue ? De telles questions mettent nécessairement en jeu l'idée que l'on se fait de la vie sociale, du système politique, de l'histoire, de l'homme lui-même. On ne peut les examiner en restant au niveau d'une simple analyse formelle. Ici la sociologie et la science politique doivent céder le pas à la philosophie politique, voire à l'engagement politique, s'il est vrai qu'à un certain plan la pensée devient inséparable de l'action.

