

Qui décide en Belgique ? *

par Léo MOULIN,

Professeur au Collège d'Europe (Bruges).

★

A le dire brutalement, et sans aucune nuance, l'important ouvrage que le CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politiques) vient de publier (1) a quelque peu déçu mon attente. Ou, plus exactement, il m'a laissé sur ma faim.

J'éprouve quelque regret à écrire ces mots, car je compte quelques amis très chers parmi ses rédacteurs, et ceux qui ne le sont pas ont mon estime et ma sympathie. *Le Courrier hebdomadaire* constitue un effort si considérable de mise à jour, d'objectivité, d'adhérence à la réalité la plus immédiate, il reflète une telle volonté d'indépendance et de liberté d'esprit, qu'il mérite l'appui et l'admiration de tous les politistes.

Grâce à lui, une partie des archives de l'histoire politique belge sont d'ores et déjà réunies, et dans des conditions d'examen critique et de connaissance immédiate du problème dont peu de chercheurs pourront se vanter de les remplir, quand ils entreprendront d'édifier l'histoire à la fois tumultueuse et paisible de nos Institutions.

Une question de méthodologie.

En écrivant les mots « archives » et « histoire », je viens sans doute d'indiquer l'une des critiques que l'on peut adresser à *La décision politique*. C'est qu'il ne suffit pas en effet de coudre bout à bout des archives pour faire de l'histoire ou de la science politique. La vérité est banale : n'est pas historien qui veut, ni archiviste ; et il est rare que les vertus qui sont requises pour répondre à l'une et l'autre de ces hautes vocations se trouvent réunies dans le même homme, ou même, si l'on en juge par la présente tentative du CRISP, dans tout groupe d'hommes.

Or, et c'est le premier reproche, aussi ferme qu'amical, qu'il me faut adresser à *La décision politique en Belgique*, l'ouvrage, mises à part les pages de conclusion (Esquisse d'un Bilan, pp. 363-

387) et, dans une certaine mesure, quelques pages du début (*Les bases de la vie politique belge*, pp. 17-70), n'est, bien souvent, qu'une rhapsodie des *Courriers du CRISP*, ou, dans l'hypothèse la plus favorable, l'équivalent des meilleures pages d'un Van Kalken. Je n'y trouve ni la pénétration aigüe et douloureuse des analyses auxquelles Marcel Grégoire procède régulièrement dans *Le Soir*, ni la dignité offusquée des chroniques de Memnon dans *La Revue Générale*, ni la pertinence des observations faites par une revue telle que *De Maand*, ni même, pas toujours, le courage allègre de *La Relève* (2).

Or, il est bien évident que c'est cela et même plus que nous attendions du sympathique groupe des « CRISP-ants » : une analyse en profondeur — et des profondeurs — de la décision politique. Et c'est ce qu'il n'a pas fait.

La chose est digne de réflexion, car connaissant les membres du CRISP, on ne peut expliquer cette absence (au sens valéryen du terme : « ils ont fondu dans une absence épaisse ») par quelque reculade devant l'obstacle. Dès lors, on est en droit de se demander si les « lacunes » (p. 10) qui sont signalées par les auteurs eux-mêmes, si les déficiences que nous croyons pouvoir noter, ne tiennent pas à la nature même des choses et des problèmes étudiés et peut-être, tout d'abord, à la méthode employée pour rédiger l'ouvrage.

* Sur d'autres aspects de la vie politique belge, cf Léo MOULIN, « Les institutions politiques à venir: la Belgique », in *Analyse et Prévision*, Paris, avril 1966, pp. 285-300.

(1) La décision politique en Belgique. Le pouvoir et les groupes, sous la direction de Jean Meynaud, Jean Ladrière et François Perin, *Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques*, Paris, A. Colin, 1965, 403 p. Diffusion pour la Belgique: CRISP, 35, rue du Congrès, Bruxelles 1.

(2) Dirais-je qu'il y a parfois plus dans certaines pages de l'ouvrage de W.J. GANSHOF van der MEERSCH, « Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques » (Bibliothèque de l'Institut belge de science politique, Deuxième série, 1, Bruxelles, 1957) ou dans l'ouvrage de Fr. PERIN, *La démocratie enrayée*. (Même collection, Nouvelle série, n° 2, Bruxelles, 1960.)

Je ne suis pas sûr qu'en matière aussi brûlante — car la science politique chemine toujours, par définition, dans la cendre et la lave incandescentes des volcans, sinon elle est droit ou histoire — le meilleur moyen d'atteindre à l'objectivité soit celui de confier à une équipe le soin de rédiger et de corriger les différents chapitres d'un ouvrage. Le texte en sort limé, poli, correct, sans doute ; les jugements en sont nuancés au point de ne pouvoir plus choquer personne ; le livre est de bonne compagnie ; mais précisément pour le devenir, il a dû être quelque peu châtré. Disons qu'il a fallu en faire, parfois, de la bouillie pour les chats. Personnellement, je préfère la venaison (3).

La loi du silence.

Toute question de méthodologie mise à part, il est permis de se demander si, et dans quelle mesure, le politiste peut connaître le fond des choses en la matière. Même Haroun Tazieff ne va pas jusqu'au cœur des volcans ; il grimpe sous la pluie des lapilli, il rampe pour atteindre les bords du monstre (quand la chose est possible !), il observe, il note, il déduit ; mais tant que grondent les activités du géant, il freine sa curiosité, ne serait-ce que pour éviter le sort de Pline l'Ancien, précurseur et maître de tous les vulcanologues.

Mutatis mutandis, le politiste n'agit pas autrement : il s'approche — prudemment — du « foyer » (p. 8) de la décision politique, il s'efforce — patiemment — de découvrir « la substance de l'activité politique » (p. 9) ; mais il atteint rarement le cœur du problème.

Pourquoi ? Parce que la décision politique est le fait et le résultat, le CRISP le dit et le redit, d'innombrables « entretiens privés » (p. 61), d'« ententes tacites » (p. 23), de « contacts » privés (p. 313), de lettres directement adressées au ministre par des personnalités (p. 346, N 3), de coups de téléphone (p. 164, N 10), d'accords verbaux, pris « en dehors de toute publicité » (p. 165), d'actions non publiques, qui sont loin d'être le monopole des holdings (4), de conversations de salons et de cocktails (5), de conventions donnant donnant, de solidarités partisans ou familiales non exprimées (6), etc.

Ne donnons qu'un exemple. « Dès avant l'annonce officielle du projet SIDMAR, écrivent les auteurs (p. 312), l'opposition d'André Renard

était crainte et des contacts avaient été pris » par les promoteurs flamand de SIDMAR, notamment avec Louis Major, représentant de l'aile flamande de la FGFB, afin de déterminer la manière de « neutraliser » l'action du leader liégeois.

Qui a eu des contacts avec L. Major ? On l'ignore évidemment, comme on ignore, si même on les devine, les raisons pour lesquelles le leader flamand s'est rallié au projet, malgré l'opposition du socialisme wallon. Ce n'est d'ailleurs pas ce qui importe dans le cas présent.

L'intérêt est évidemment de saisir sur le vif un des mécanismes du processus de décision, au niveau syndical, de constater qu'à l'époque rien n'avait transpiré, semble-t-il, et pour cause, des contacts que SIDMAR avait eus avec L. Major (André Renard les aurait dénoncés à grands cris s'il en avait eu connaissance) et enfin que ce silence aurait pu survivre aux circonstances qui l'avaient imposé, comme c'est le cas de milliers d'autres silences du même genre.

Qu'on le veuille ou non, et c'est ce qui rend la tâche du politiste si malaisée, sinon, parfois impossible, les processus de décision, en régime démocratique pluraliste, sont comme les icebergs : un dixième en est apparent (ou présente les apparences de la réalité) ; les neuf dixièmes, les plus importants, se situent en dessous de la ligne de flottaison et, sauf accident historique, ne viennent que rarement à la surface (7).

(3) Autre inconvénient des collaborations multiples : les chevauchements et les redites. Ils ne manquent pas dans l'ouvrage en question. Il est évident, d'autre part, que le § 1 de la première partie, « Le fonctionnement du système » (pp. 59-70), aurait dû venir en conclusion de la deuxième partie, « Analyses de décisions politiques » (p. 87 et sv.). L'accord avec le « Bilan » (pp. 365-387) de la troisième partie en aurait été facilité.

(4) Telle la pression exercée par les syndicats chrétiens contre toute « aventure militaire au Congo » sur les ministres « avec lesquels ils entretenaient des relations amicales » (p. 352).

(5) « Les masses profondes du prolétariat » seraient bien étonnées si elles voyaient leurs chefs les plus intransigeants en conversation, à la buvette de la Chambre ou dans quelque salon bruxellois, avec les « ennemis jurés de la classe ouvrière ». Et plus encore, si elles se doutaient de l'ampleur des accords humains, préludes à de futurs accords politiques, qui s'y nouent.

(6) Situation qui peut expliquer que, malgré l'intervention de « témoins privilégiés » (p. 88), les analyses des décisions politiques (p. 89 et sv.) contiennent, de l'avis même d'autres « témoins privilégiés » qui me les ont signalées en me demandant... de ne pas les découvrir, un certain nombre d'erreurs de faits et d'omissions graves.

(7) D'où l'intérêt qu'offrent certains hebdomadaires qui, sans jamais dire toute la vérité (et pour cause : pas plus que les autres, ils ne la connaissent) ne disent jamais tout à fait

Seuls pourraient — peut-être ! — révéler le dessous des cartes, les gouvernants, les politiques, les membres des cabinets ministériels, les dirigeants des grands groupes de pression, certains journalistes, ceux-là même, qui, d'une façon ou d'une autre, et à quelque étage que ce soit, prennent la décision politique, participent à son élaboration, pétrissent la pâte politique.

Or, ceux-là se taisent, ne disent pas l'essentiel, font des plaidoyers *pro domo* (c'est ce qui rend tant de *Mémoires* décevants), ou camouflent la vérité : par intérêt, par discrétion professionnelle, par respect des lois de l'« omertà » (pour parler comme les Siciliens), par fidélité de vassal à suzerain, pour ne pas découvrir la Couronne, ne pas désavouer le prédécesseur, les collègues, les « grands ancêtres », ne pas faire craquer un peu plus les jointures des institutions, pour protéger une force de frappe, celle des décisions, qui sera d'autant plus pénétrante qu'elle aura été discrète, conserver des contacts utiles avec l'informateur, ne pas risquer de repréailles ou l'ostracisme, et pour mille autres bonnes raisons du même genre (8).

Le CRISP aurait dû insister plus nettement qu'il ne l'a fait sur cet aspect — inquiétant — des choses ; et ensuite, essayer de soulever plus souvent les voiles de Noë qui abondent dans la vie politique de notre pays. Il aurait ainsi mieux répondu à ce que l'on attendait de lui et à sa propre vocation.

Les pressions et contre-pressions des groupes.

Démarches, accords, et semi-contrats, n'ont de sens, évidemment, et d'efficacité, que s'ils sont le fait non pas d'individus, mais de groupes dits de pression. Si « primaire » (p. 374) que soit la notion de « pression », et même si le concept de « groupes de pression » est devenu, à bien des égards, la tarte à la crème de la science politique, ce sont là des notions à ce point ancrées dans la réalité quotidienne qu'il nous faut bien les employer. *La décision politique* consacre à définir une typologie ou système des groupes, quelques pages (pp. 41-70), dans l'ensemble justes et excellentes, auxquelles il faut joindre l'analyse (pp. 371-377) de la notion de pression elle-même.

Dans le système politique actuel, la décision politique est le fruit de pressions et de contre-pressions (9) les unes tumultueuses et tonitruan-

tes, les autres feutrées et discrètes, mais toujours multiples (10), diverses, enchevêtrées, contradictoires, en état permanent et complexe (p. 69) d'interactions (pp. 58 et 67), se développant en « un foisonnement inarticulé (11) » (p. 377).

Ces pressions sont exercées par les groupes politiques (pp. 41 à 49), principalement par les partis (p. 368) (12), et par les groupes « non strictement politiques » (pp. 49 à 59) : les associations à fonction religieuse (13), philosophique, civique ou culturelle ; les groupes de représentation professionnelle, « les plus puissants, les mieux organisés, les plus actifs et les plus influents » (p. 51) — organisations patronales, groupements de classes moyennes, d'agriculteurs, de fonctionnaires, de professions libérales, de « travailleurs » (comme si ce groupe avait le monopole du travail !) — les groupes financiers (les banques et les holdings) ou industriels, les intérêts régionaux, temporaires ou permanents ; la presse, qu'elle soit

le contraire de la vérité, ainsi que me l'a dit un jour le Chef de cabinet d'un de nos Premiers Ministres. Autre chose serait de savoir pourquoi finalement (et sauf exceptions) ces parcelles de vérité ou ces vérités partielles ont si peu d'influence.

(8) N'est-il pas caractéristique que le nom des « nombreux témoins privilégiés » et « policy makers » (p. 88) qui ont été interrogés par M. X. Mabile, l'un des collaborateurs du CRISP, ne soient pas cités ? C'est la condition qu'ils avaient mise avant de faire leurs confidences. Le système présente des inconvénients car il ne permet aucun contrôle.

(9) Par exemple, opposition latente, inertie, durant les années 1950-1954, de l'administration de l'Éducation nationale aux projets de M. Harmel (p. 187). Opposition en quelque sorte sociologique des universitaires et des non-universitaires au sein de cette Administration (p. 187). Opposition de la hiérarchie catholique (p. 186). Plus tard, au moment de l'élaboration du Pacte scolaire (1958), oppositions de la Fédération des sociétés de Libre Pensée de Belgique (p. 167), etc.

(10) « Une multiplicité de forces irréductibles les unes aux autres », dit, p. 377, *La décision politique*.

(11) Le jeu des pressions est, en effet, beaucoup moins concerté, calculé, rationnel que le croit encore trop volontiers ou que le pense une certaine « métapolitique ». Cette situation est due, en ordre principal, à la multiplicité des intervenants, à la nature fort diverse des formes d'intervention, aux niveaux différents des interventions et des intérêts, à l'absence d'homogénéité des groupes et des partis eux-mêmes, aux contacts directs, personnels, immédiats, rectifiant l'image de la tension des forces et de la réalité, des dirigeants des groupes et des partis, à la variabilité et à l'irrationalisme fonder de l'opinion publique, et, *last but not least*, à l'existence d'une « cohésion globale » (p. 377), d'un « consensus » (p. 387) qui, en fait, « déforme » et « informe », de façon incalculable et imprévisible, l'action et les réactions des groupes et des partis.

(12) Eux-mêmes divisés, ne l'oublions pas, en « ailes » et en « tendances ». Exemple : « des pressions de dernière minute de la part de certaines personnalités de droit du PSC firent écartier M. A. Oleffe », grand maître de la réforme fiscale (p. 235). Qui dira à la suite de quel « accident de la route » M. P. Vermeulen, encore sur la liste du ministère Harmel le jour avant sa publication, a été éliminé ? Et ainsi de suite.

(13) Forces religieuses et attitudes politiques dans la France contemporaine, sous la direction de René Rémond (Colloque de Strasbourg, 23-25 mai 1963). A. Colin, Paris, 1965.

« libre » ou aux ordres des partis ou d'intérêts privés ; les diverses technocraties (14) qui se disputent [peut-être en vain (15)] le droit de décider et de contrôler, l'Administration, technocratie elle-même (16); le Pouvoir qui, quelle que soit « sa dépendance à l'égard des groupes » (p. 68), et si privé qu'il soit, par nature, de « volonté transcendante » (p. 68), et si immobile (17) et si « systématiquement décrié » (18), n'en jouit pas moins, le plus souvent, d'une « réelle autonomie » et joue, le cas échéant, un rôle positif d'arbitre sanctionnant des rapports de force (p. 68) (19).

Enfin, car les états-majors des partis ne sont pas tout puissants (p. 68), n'oublions pas d'inscrire, parmi les groupes de pression, l'opinion publique elle-même, qui, toute soumise qu'elle soit aux injonctions des moyens collectifs de diffusion (20) et des cadres des partis (21), est cepen-

(14) Cf J. MEYNAUD, *La technocratie, mythe ou réalité*, Paris, Payot, 1964. Quant à la réalité du danger technocratique, je suis moins affirmatif que mon ami et collègue Jean Meynaud pour les raisons que j'ai indiquées dans un article, paru dans *Res Publica*, 1962-1, pp. 28-50, sous le titre: « La technocratie, épouvantail et tentation du monde moderne ».

(15) *La décision*, p. 368, cite le cas de la politique scientifique où, « d'un bout à l'autre du processus (de décision), les préférences et tactiques *partisan*es ont joué un rôle déterminant ». Si en pareille matière, les experts n'ont pas été consultés, on imagine, dès lors, le peu de chance d'exercer leur action qui est laissée aux technocraties pures, non inféodées aux partis et aux groupes, quand il s'agit de problèmes strictement politiques ou hautement politisés.

(16) Car, contrairement à ce qu'affirme *La décision politique* (pp. 61 et 370), je crois que l'Administration belge, toute politisée qu'elle soit, au point de n'être souvent qu'un « bureau d'étude spécialisé au service des partis » (p. 62), jouit, par la force des choses, d'une certaine autonomie et d'un certain pouvoir, dus, en partie, à ses connaissances techniques exclusives.

(17) « L'immobilisme de l'Etat » (pp. 380-381) est plutôt « une lenteur dans la prise de décision » (p. 384), lenteur due, en tout premier lieu, à l'inertie propre à tous les grands corps organisés et hiérarchisés, mais aussi, selon le CRISP, à l'absence d'ajustement des partis et des syndicats aux conditions de vie moderne, à l'indifférence, à l'apolitisme du citoyen, au mépris de « la base », du « peuple » (p. 385), du « Corps social », de l'opinion publique, à l'égard des jeux des partis, c'est-à-dire au degré de participation ou de non-participation, à la qualité de l'impulsion ou du soutien (p. 385) accordé par le citoyen aux impulsions données par l'Etat. Finalement il apparaît que cet « immobilisme » correspond « au vœu implicite (et parfois explicite) des citoyens » (p. 386) qui y trouvent une chance d'échapper à l'arbitraire, aux intrusions, aux prépotences de l'Etat moderne.

(18) Pour reprendre les termes du message royal adressé à M. Harmel (5 février 1966).

(19) Quitte parfois, comme c'est trop souvent le cas en Belgique où le Pouvoir est faible devant les « féodaux » du XX^e siècle, à abdiquer toute volonté d'arbitrer (p. 130).

(20) J. ELLUL, *Propagandes*, A. Colin, Paris, 1962.

(21) Qui, d'ailleurs, peuvent être divisés, comme ce fut le cas lors du conflit de l'hiver 1960-1961 (p. 128), quand il fut question de SIDMAR (pp. 314-315), dans la crise de l'unité belge (p. 128 et sv). Dès lors, ce qu'il est convenu d'appeler

dant assez autonome, elle aussi, pour, à l'occasion, faire sentir sa présence, son action et son poids (22), fût-ce celui de son inertie naturelle et de son apolitisme (p. 145).

Pareille situation n'est évidemment pas le monopole de la seule Belgique. Elle existe aussi dans les autres pays. C'est tout au plus s'il est permis de croire que la « balkanisation » (23) des mœurs politiques est plus avancée en Belgique que dans des pays tels que les Pays-Bas, la Suisse ou la Grande-Bretagne. Il serait d'ailleurs intéressant de déceler les raisons de ce processus pathologique.

Retour aux Universaux.

Il n'y a guère qu'un moteur de décision cité par *La décision politique* que, faute de comprendre de quoi il retourne, je n'ose accepter. Voici quelques passages qui traitent de cette force, fondamentale, on va le voir : « Les véritables impulsions ne viennent pas des gouvernements, ni même de l'appareil des partis, mais de la « société civile » (I), du « corps politique » (II), en tant que celui-ci est distinct de l'appareil étatique et de la machine politique des partis. Ce sont (je souligne) les « projets fondamentaux », les « énergies concrètes qui habitent le corps social », « la volonté immanente qui anime secrètement les groupes sociaux », qui sont déterminants (p. 69) (24). Ces volontés

l'opinion publique, mal contrôlée, déborde les cadres, et retrouve, pour un temps, une sorte d'autonomie.

(22) Un exemple: dans l'affaire du Congo, l'opinion publique belge (pp. 351-352) avait accepté d'avance toute politique qui n'exigerait aucun effort et aucun sacrifice du pays. De leur côté, l'Eglise (p. 348) et les groupes financiers (pp. 347 et 354), pour des raisons différentes, cela va sans dire, étaient portés à reconnaître le droit du Congo à l'indépendance. Jointe au mépris congénital des hommes politiques à l'égard de la haute administration coloniale (p. 351), cette constellation de forces emporta d'emblée la décision. Mais que serait-il advenu si l'opinion publique avait été seule d'avis de laisser le Congo courir sa chance aussitôt que possible?

(23) A qui trouverait ce terme excessif, il est conseillé de lire l'article que Victor Meier a consacré (dans *Preuves*, février 1966) à l'analyse de la situation en Grèce. On peut y lire (p. 64): « Qu'un Grec pût éprouver au fond de lui-même du respect pour une institution étatique quelconque ou pour l'un de ses mandataires, qu'il s'agisse du Parlement, du Roi ou de simples gendarmes, cela dépasserait l'imagination. ... On n'a pas affaire à des partis, mais à des clientèles agglutinées. ... Les électeurs grecs attendent de « leur » député... qu'il leur procure des avantages et avant tout de l'argent pour financer quelque projet d'intérêt local. » Ou encore ce qu'écrit L. BAZZINI dans *Les Italiens* (Paris, Gallimard, 1966), pp. 270-276, 282-284, 395-396.

(24) Et encore: « le pouvoir, les partis et les groupes ne sont que des sortes de relais dans un mouvement qui se reprend et se relance sans cesse, et dans lequel s'affirme la logique irrécusable de certains projets fondamentaux » (p. 69).

elles-mêmes « réajustent toujours leurs visées sur le sens qui naît de leur déploiement même et de leurs interactions » (p. 70). Et ainsi de suite.

A parler net, je n'aime guère cette forme de « réalisme » politique et le jeu des Universaux en pareille matière ne me tente pas. Faute de moyens de m'y livrer, peut-être ; mais encore et surtout, par volonté de claire et dure lucidité, par besoin physique du concret, par désir d'agir sur le réel. Je ne suis pas sûr que les quelques fragments de phrases qui viennent d'être cités apportent quoi que ce soit à l'analyse des forces dont l'impact et les tensions contribuent à mûrir et à définir la décision ; je crois, au contraire, qu'ils ne font qu'obscurcir, inutilement, un problème suffisamment complexe en soi (25).

Qui décide finalement ?

Cet inextricable fouillis de forces et de pressions, pas toujours rationnelles (p. 130), s'insère dans une « dynamique du développement économique » dont il est possible, si l'on en croit *La décision*, p. 69, qu'il « commande le processus politique » tout entier (26), et aussi « d'autres dynamismes » (lesquels ?) qui viennent en quelque sorte s'entrecroiser avec le premier (p. 69).

Finalement, il appert que « tous les groupes... jouent un rôle » (p. 61), du moins les groupes intéressés (27) dans le processus de décision, qu'ils soient nombreux et possèdent, par conséquent, une grande force de masse, ou qu'ils soient restreints, mais dotés d'un puissant potentiel d'énergie.

A la limite, on peut dire qu'il n'y a plus, « en réalité de force proprement dirigeante ». Le modèle qui « réduit le processus de conquête ou de maintien d'une influence à l'exercice d'interventions isolées ou unilatérales du (ou des) groupes intéressés sur les centres de décision simplifie la réalité au point de la déformer entièrement » (p. 375).

Il va sans dire qu'il est impossible d'« attribuer une valeur chiffrée » (p. 366), un poids spécifique à chacune des composantes qui interviennent dans le « parallélogramme des forces » (p. 375) en présence, lequel varie évidemment selon les problèmes (cf p. 159, le parallélogramme des forces dans le cas du problème scolaire), et dont la déterminante fixera la décision.

Et cela, d'autant plus que la puissance d'impact de ces forces varie selon l'importance de « l'endroit stratégique » (p. 246) qu'elles contrôlent.

C'est tout au plus si l'on peut espérer raisonnablement que l'utilisation des modèles cybernétiques apportera un jour quelque perfectionnement en la matière ; mais nous sommes encore loin d'atteindre à cette maîtrise, si jamais nous devons y atteindre ; et en attendant, « nous devons admettre qu'il est pratiquement impossible de reconstituer la totalité du processus ayant conduit à une décision complexe. Les « blancs » qui subsistent dans nos reconstitutions portent souvent sur le contenu réel et le sens précis d'une intervention : mais il arrive également et c'est plus grave, qu'ils concernent l'existence même de cette intervention. Encore qu'à notre connaissance aucune étude systématique n'ait été faite de ce phénomène, les régimes apparemment les plus démocratiques utilisent, et à une large échelle, les processus et techniques de la politique secrète ou confidentielle (« *closed politics* », selon l'expression de C.P. Snow) ».

Sur ce point, le professeur Jacques Ellul (*L'illusion politique*, Paris, 1965) a fort bien dit ce qu'il y avait à dire. Encore que nous ne partagions pas son avis sur la toute-puissance de la bureaucratie et des technocrates, nous pensons qu'il a porté sur les mécanismes de notre société un regard d'une extrême lucidité dont les observations sont, au total, pertinentes : le citoyen du XX^e siècle, manipulé, téléguidé, propagandé, ne sait rien, ou peu s'en faut, de ce qui se passe. La décision

(25) Certaines pages de *La décision politique* (23, 37, 44, 66 et *passim*) ne sont d'ailleurs pas exemptes de ce baragouin pédantesque et pseudoscientifique qui encombre certaines revues. N'y a-t-il vraiment pas moyen de dire plus clairement « on peut ramener la dynamique de la société belge à trois tensions fondamentales, et chacune représente la mise en mouvement d'une certaine logique du devenir » ? Ou encore : « La logique de l'affectivité concerne la forme d'acuité de la société du point de vue des relations entre l'Etat et le support affectif qui forme la conscience collective... c'est l'adéquation de l'Etat et de la communauté culturelle » ?

(26) Dans la mesure où celui-ci n'interfère pas, pour des raisons purement idéologiques ou partisans, dans le processus économique.

(27) C'est ainsi que dans l'élaboration qui aboutit à la création du complexe sidérurgique de SIDMAR, « aucun groupe de pression autre que les mouvements directement concernés » n'intervint. Les classes moyennes, les agriculteurs, les mouvements culturels, les universités restèrent étrangers à la polémique (p. 316). De même on note l'absence, d'ailleurs provisoire (p. 205), des porte-parole des milieux industriels et sociaux dans « la Commission Nationale des Sciences » instituée le 17 janvier 1957 (p. 193). Par contre, on a vu les syndicats prendre position en matière d'extension et d'essaimage universitaires.

politique se noue en dehors de lui, à son insu. Il n'intervient qu'en tant que cellule infinitésimale d'une opinion publique elle-même malaxée par les *Mass Media* et, le plus souvent, totalement ignare et ignorante.

Le CRISP n'a pas assez mis en lumière cet aspect de la réalité politique.

Les banques et les holdings forment-ils un groupe privilégié ?

Encore qu'il condamne l'« unilatéralisme » (p. 366) de la sociologie marxiste, « le modèle d'analyse linéaire soutenue par de nombreux auteurs américains » (p. 347, n° 4), et « la thèse qui ramène la politique à des manœuvres occultes ou souterraines » (p. 366), le CRISP (28) semble admettre, comme une évidence de fait, l'existence parmi les groupes qui font la décision, d'un groupe privilégié : celui des banques et des holdings.

Ce groupe posséderait de si grands pouvoirs qu'en fait, il contrôlerait le Pouvoir. Pour les collaborateurs du CRISP, ce groupe qui joue « un rôle important dans l'économie belge » (p. 50), constitue « un sous-univers relativement fermé et autonome », qui n'exerce pas « une action visible sur le processus politique » (p. 51), n'intervient pas « de façon directe », en tant que tel, dans la formation de l'opinion publique » (*idem*), mais agit, « avec discrétion » (p. 372), sur l'Exécutif, « en particulier à travers le ministère des Affaires économiques » (p. 51) (29), sur les ministres, par « l'offre de sièges dans les conseils d'administration des grandes sociétés » (p. 372), sur l'Administration, par le maintien de contacts réguliers, de déjeûners, de protections et d'appuis de tous genres, et sur la Presse, par « l'octroi de subsides directs ou de concours indirects... ».

« Autre secteur relativement opaque, écrit encore le CRISP (p. 373) : celui des rapports entre l'État et les banques à propos de l'alimentation de la trésorerie publique. », « Opaque » étant presque synonyme d'influent.

Conclusion : « dans quelle mesure le pouvoir politique procède-t-il du pouvoir économique et quelles sont les dimensions de l'influence que le second est en mesure d'exercer sur le premier ? » (p. 377).

A dire vrai, pareille vision me paraît relever d'une mythologie désormais quelque peu désuète. Non que je songe un instant à nier les interventions et la puissance des groupes financiers et des organisations patronales ; elles sont une réalité.

Ce contre quoi je m'insurge, c'est contre la tendance à faire des banques un groupe privilégié, parce que *tout puissant* (30). S'il l'était, il est bien évident que la politique socio-économique des gouvernements qui se sont succédé depuis 1945 aurait été bien différente de ce qu'elle a été. Il ne l'est pas et c'est très bien ainsi.

S'il n'est pas *tout puissant*, du moins est-il *très puissant* ? Sans aucun doute, encore qu'il ne soit « certainement pas possible de démontrer, mathématiquement, que l'influence des affaires auprès des gouvernements ou partis bourgeois a beaucoup plus de force que celle des syndicats ouvriers ». Ni mathématiquement, ni sociologiquement d'ailleurs.

Au demeurant, où serait le mal si, à l'instar de *tous les autres groupes* (p. 61), la banque et les industriels jouaient un rôle dans la décision politique ? Si, à l'instar de *tous les autres groupes*, ils défendaient leurs intérêts par les moyens en leur possession (31) ?

Le CRISP lui-même reconnaît (p. 65) qu'ils constituent « en grande partie... le moteur du développement économique », qu'ils représentent « l'innovation, le changement », qu'ils agissent « dans le sens d'une accélération du processus d'industrialisation » (*idem*). Ce n'est pas rien.

De plus, ils se révèlent capables d'une politique intelligente à long terme [les terrains sur lesquels SIDMAR est édifié ont été acquis par l'ARBED

(28) Ou, plus exactement, certains collaborateurs de *La décision*, car, d'une partie à l'autre, on peut aisément déceler des désaccords et des contradictions ou, plutôt, des différences d'éclairage.

(29) Comme si ce cas était unique ! Mais qu'est le ministère de l'Agriculture, sinon l'administration chargée de défendre les intérêts des agriculteurs ? Et le ministère de la Prévoyance sociale ? des Classes moyennes ? du Commerce extérieur, sinon des organisations corporatives ?

(30) Cf. parmi, bien d'autres ouvrages, J. HOUSIAUX, *Le pouvoir de monopole*, Sirey, Paris, 1958 et les documents présentés, au Collège d'Europe, lors du Colloque de mars 1959.

(31) Ce fut le cas lors de l'affaire de la Loi Unique — votée d'ailleurs par la gauche du PSC en échange de la suppression du recensement linguistique (p. 219). — Encore le « Mur d'Argent » intervint-il beaucoup plus modérément que les services publics, par exemple, et modifia-t-il son attitude permissive (p. 230) dès que la grève eût montré son visage insurrectionnel.

dès 1929 (p. 296)], ce qui n'est le cas d'aucun gouvernement ; ils se montrent « clairvoyants » [dans l'affaire du Congo notamment (p. 354 et 347) ils pousseront à « l'accélération de la politique de décolonisation »], susceptibles de s'adapter rapidement « aux impératifs de l'évolution de la structure du système capitaliste » (32) (p. 246) (ce qui, de toute évidence, n'est pas le fait des syndicats et des partis) et ils s'abstiennent d'intervenir quand le problème ne les concerne pas directement (33), quitte à offrir à l'occasion, leurs bons offices lorsque les passions politiques, les systèmes doctrinaux et les idéologies ont rendu les problèmes insolubles.

Nous sommes loin de l'action concertée, du complot permanent, de la main-mise totale sur l'appareil gouvernemental de décision.

Quant aux *moyens* utilisés pour faire pression, le fait qu'ils ne soient pas ceux de tel ou tel autre groupe ne suffit pas à les condamner. Chaque groupe utilise des armes conformes à sa nature : les syndicats, la force du nombre, leur discipline, et, le cas échéant (en 1950 et en 1960), la violence antidémocratique ; les associations civiques ou patriotiques, le capital de prestige moral qu'elles ont réussi à accumuler ; les Universités, l'Eglise, l'autorité spirituelle qui s'attache à leurs fonctions ; la presse, l'immédiateté et la généralité de son influence ; les groupes financiers et industriels, la place primordiale qu'ils occupent dans le processus économique.

Si divers qu'ils soient, ces moyens de pression ont en commun d'utiliser, tous et chacun, la force et de tendre, tout naturellement, à imprimer à la décision politique l'empreinte de leur impérialisme.

Le fait d'être « discrète » (p. 372) ou « mieux camouflée » (p. 373) ne signifie pas que l'action des banques et des holdings soit ténébreuse ou nécessairement contraire aux intérêts de la collectivité, mais, tout simplement, qu'il est dans sa nature d'être telle.

Nous avons d'ailleurs vu plus haut que les interventions des syndicats, elles aussi, n'étaient pas toujours tonitruantes et participaient, à l'occasion, de cette même façon « diplomatique » de procéder.

Le fait que « les banques » soient dirigées par des « oligarchies » (p. 373) ne me paraît pas, en soi, une raison de condamner leur action. Le

régime démocratique n'est pas un système où triomphe la loi du nombre, c'est-à-dire la loi du plus fort ; à moins de se concevoir et de se vouloir jacobine, la démocratie est, tout à la fois, respect des décisions de la majorité et respect des droits des minorités. Toutes les valeurs artistiques, spirituelles ou intellectuelles, les initiatives, les nouveautés, les innovations, les progrès sont toujours le fait de minorités. Il serait donc extrêmement grave et fatal pour notre avenir, que s'installe un régime où seules « les masses » auraient leur mot à dire. Il faut que les minorités, les petits groupes, les « élites », les oligarchies conservent non pas des privilèges, mais des droits, lesquels sont, le plus souvent, ceux que confèrent l'intelligence, la puissance de la volonté, la capacité de travail, l'ouverture aux nouveautés. Les banques et les holdings comme les autres, mais non plus que les autres.

Malgré qu'il en ait, le CRISP n'a pas réussi à démontrer que les organisations bancaires avaient une puissance démesurée ou disproportionnée à leur importance socio-économique.

Oligarchies et féodalités.

Ces observations sur les oligarchies financières sont d'autant plus pertinentes que, lorsque l'on écrit « les groupes », « les organisations », « les partis », « l'opinion publique », il faut, dans le contexte particulier des sociétés industrielles très massifiées, entendre « les chefs », les « dirigeants », charismatiques ou non, de ces groupes, de ces partis et de ces organisations, les détenteurs réels, et non nécessairement apparents ou institutionnels, du pouvoir, et d'un pouvoir presque toujours fortement personnalisé (34). Ceux qui, selon le message que le Roi a adressé, en février dernier, à M. Harmel, « portent, à un titre quelconque, une

(32) (■) Quand le patronat n'est pas « progressiste », c'est, le plus souvent, qu'il peut s'appuyer sur d'autres conservatismes, celui des syndicats ouvriers eux-mêmes dont les tendances « corporatistes » (p. 275) ne sont un secret pour personne, et celui des intérêts locaux menacés (p. 275) : tel a été le cas pour la question charbonnière (p. 272 et sv.).

(33) *La décision politique* elle-même, dont certains passages indiquent que tous ses rédacteurs n'ont pas encore entièrement abjuré des superstitions passées du « Mur d'Argent », reconnaît que les holdings ne sont que peu ou pas intervenues dans la plupart des problèmes belges (politique scolaire, question royale, politique scientifique, unité nationale, réforme de l'impôt sur le revenu, etc.).

(34) La personnalisation du pouvoir. Entretiens de Dijon, publiés sous la direction de Léo Hamon et Georges Mabilleau, Publications du Centre d'Etudes des Relations politiques, Université de Dijon, PUF, Paris, 1964.

responsabilité politique, professionnelle, sociale ou morale, tous ceux aussi qui informent et influencent le public ». Des individus, on le voit, et non des groupes. Au plus, les « petits groupes », les « états-majors » (p. 67), les « couches dominantes » (p. 386), les « élites dirigeantes » (p. 387), ouvrières, intellectuelles, bourgeoises, religieuses, politiques ou autres, les « machines partisanes » (p. 369), « à tendances oligarchiques » (35), les « grandes familles » qui, tout à la fois, s'appuient sur les groupes et les partis (36) et en contrôlent les réactions ou les suscitent à l'occasion. Les partis, les syndicats, les groupes de pression et d'intérêt ne sont donc pas, en tant que tels les authentiques *policy-makers* » du pays (p. 376).

Les authentiques *policy-makers* du pays, sont les dirigeants de ces groupes et de ces partis (37), les modeleurs de l'opinion publique, les oligarchies qui détiennent des postes-clés, « ces princes qui nous gouvernent », pour reprendre les termes de M. Debré : un millier de personnes, au plus.

Il arrive même parfois — ce fut le cas, lors des décisions qui aboutirent à la définition de la politique scientifique — que « l'ensemble du processus de maturation et de concrétisation de la décision » ne soit le fait ni du Parlement, le plus souvent réduit d'ailleurs, quel que soit le problème, à n'être qu'une « Chambre d'entérinement » (p. 165), ni des parlementaires, « agents d'exécution des partis » (*idem*), ni des partis, ni des groupes économiques et sociaux, mais bien de « quelques personnalités » (p. 211), se servant des « clivages politiques » comme de points d'appui et de référence implicite, mais sans jamais qu'entre en jeu la constellation des forces politiques proprement dites (38).

On peut en dire autant des tractations qui aboutirent à la conclusion du Pacte scolaire. Les partis politiques firent — heureusement ! — confiance à une poignée de négociateurs et à quelques experts « pour éplucher les textes » p. 166). « Un contact constant avec la presse, la radio, le cinéma et la TV était assuré ... par le Cabinet de M. Van Hemelrijck », si bien que la presse, quasi unanime, approuva l'entreprise, suivie par une opinion publique qui attendait et espérait la fin de cette vaine et interminable bataille. De plus, « le Parlement était en vacances » (39), et les groupes de pression, également. Détail qui ne manque pas de pittoresque.

En résumé, la décision politique est le fait non pas tant des groupes de pression que de fortes personnalités s'appuyant sur des forces organisées. Elle n'est jamais le fait ni des « masses », ni des « individus ». Si bien que le coup de cymbale final (p. 387) rappelant qu'en dépit de l'action des « catégories » et des « élites dirigeantes » (et, je suppose de la fourmillante et envahissante action des groupes, des partis, des oligarchies, des diversités), la science politique, « si portée à se concentrer sur des phénomènes de surface (1) ou des comportements de détail » (c'est bien plutôt le contraire que je serais tenté de lui reprocher), se doit de ne pas oublier l'existence des individus, « comme facteur propre et irréductible de la vie politique », en conclusion d'un ouvrage qui s'est longuement efforcé de mettre en lumière l'action des groupes, des partis, des oligarchies des divers grégairismes qui se disputent l'homme-masse du XX^e siècle et lui imposent leurs décisions sans guère lui offrir une occasion réelle de participer, apparaît plutôt comme une forme d'hommage tardif — et stérile — rendu à la vertu démocratique (40). Il ne relève guère de la science politique proprement dite.

(35) et bureaucratiques, si bien que, par la force des choses », on s'oriente... vers une gestion bureaucratifiée de la vie nationale » (p. 369). Perspective réjouissante, s'il en est.

(36) Ne citons qu'un cas pour éclairer cette dialectique de l'homme et de l'institution. Les péripéties de la grève de 1980, contre le projet de « Loi Unique » ayant amené André Renard à démissionner de son poste de secrétaire-adjoint de la FGTE et de divers autres mandats, sa position s'en trouva considérablement affaiblie « puisqu'elle ne pouvait plus se concrétiser dans certaines institutions appelées soit à se prononcer sur les crédits à accorder à SIDMAR, soit à donner leur avis sur l'opportunité du projet — cas de la Banque Nationale et du Bureau de Programmation — soit à prendre position sur ce projet — cas de la FGTE et du Parti socialiste » (p. 312). Donc, si charismatique soit-il (et R. Renard l'était), l'individu sans le groupe qui lui sert de point d'appui, n'est rien, ou peu de chose. A moins, bien entendu, qu'il ne s'appuie sur un autre groupe (le MPW, en l'occurrence).

(37) Voyez le rôle décisif joué par « la Commission de l'Agenda », organe non officiel du PSC, dans « l'élaboration de la stratégie politique d'ensemble du PSC (p. 58) et par le Bureau du PSB (pp. 59, 164, n° 10).

(38) La question de l'impôt sur le revenu (p. 232 et sv.) présente un autre exemple de décision reportée par un très petit nombre d'hommes (les oligarchies syndicales inspirées par quelques théoriciens des finances publiques), sans que, au début du moins, la presse soit intervenue de façon active.

(39) Le Pacte signé, le Parlement continua à être « tenu à l'écart » (p. 168), si bien que le pacte fut porté devant chacun des trois partis avant d'être présenté au Parlement. « L'amélioration des traitements du personnel » étant en cause, les syndicats marquèrent, à leur tour, leur accord.

(40) Cette conclusion est, paraît-il, l'œuvre de Jean Ladrière. Le rôle de Jean Meynaud, s'est réduit à celui de superviseur de l'œuvre, et cela pendant deux week-ends.