TABLE RONDE N°6

DES ÉLUS MULTI-NIVEAUX CARRIÈRE POLITIQUE ET RECRUTEMENT DES ÉLITES EN BELGIQUE. UNE COMPARAISON À QUATRE NIVEAUX : LOCAL, RÉGIONAL, FÉDÉRAL ET EUROPÉEN

Jean-Benoit PILET^a, Stefaan FIERS^b et Kristof STEYVERS^c

- a. Université Libre de Bruxelles, Centre d'étude de la vie politique (Cevipol)
- b. Katholieke Universiteit Leuven, Afdeling Politologie
- c. Universiteit Gent, Vakgroep Politiek Wetenschappen

Ce texte est une première version de la contribution qui sera présentée le 15 septembre 2005 au Congrès de l'AFSP de Lyon. Elle sera notamment complétée par de plus amples données théoriques et empiriques.

Au cours des soixante dernières années, de nombreux pays européens ont connu une multiplication des niveaux de pouvoir résultant de deux processus : l'intégration européenne et la décentralisation. Cette évolution a modifié de nombreux aspects de la vie politique, dont la compétition pour les mandats électifs.

Dans la présente contribution, nous allons tenter d'appréhender empiriquement les effets de la multiplication des niveaux de pouvoir sur la structure de la carrière des mandataires. Notre objectif est de mieux appréhender comment les élites politiques en place ont intégré ce nouvel environnement multi-niveaux dans leurs trajectoires politiques, mais aussi dans les logiques de sélection des candidats par les partis.

1. LA MULTIPLICATION DES NIVEAUX DE POUVOIRS EN BELGIQUE

Dans cette optique, nous allons nous pencher plus particulièrement sur le cas belge. Le choix de ce pays nous semble particulièrement pertinent. En effet, au cours des dernières décennies, le paysage politique belge a connu une profonde évolution caractérisée par une augmentation du nombre de lieux de pouvoirs. En plus du processus d'intégration européenne, ce pays s'est transformé lentement en un état fédéral composé de trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale) et de trois communautés (Communauté flamande, Communauté française et Communauté germanophone). Ces niveaux de pouvoir ne firent pas pour autant disparaître ceux qui existaient déjà. Le niveau fédéral,

les provinces et les communes continuent d’être des composantes à part entière de la structure complexe du système politique belge.

Ces changements d’échelle ont fortement bouleversé les opportunités de carrière politique suite à la forte augmentation du nombre de mandats à pourvoir (tableau 1).

Tableau 1 : La multiplication des mandats politique en Belgique (1950-2005)

1950			2005		
Niveau de pouvoir		Mandat	Niveau de pouvoir		Mandat
			UE	Commission	Commissaire
				Parlement européen	Député
National	Gouvernement	Ministre	Fédéral	Gouvernement	Ministre et secrétaire d'état
	Sénat ¹	Sénateur		Sénat ²	Sénateur
	Chambre des représentants	Député		Chambre des représentants	Député
			Région	Gouvernement régional	Ministre
				Parlement régional	Député
			Communauté	Gouvernement de communauté	Ministre
				Parlement de communauté	Député
Province	Le collège provincial (exécutif)	Gouverneur	Province	Le collège provincial (exécutif)	Gouverneur
		Député permanent			Député permanent
	Conseil provincial (législatif)	Conseiller provincial		Conseil provincial (législatif)	Conseiller provincial

¹ Le Sénat de 1950 comptait 106 élus directs, 46 membres désignés par les conseils provinciaux et 23 membres cooptés par les sénateurs élus directement et les sénateurs provinciaux. Gerard, Emmanuel, « Le Sénat de 1918 à 1970 », In Laureys, Véronique, Van den Wijngaert, Mark, François, Luc, Gerard, Emmanuel, Nandrin, Jean-Pierre et Stengers, Jean, *Histoire du Sénat de Belgique. De 1830 à 1995*, Racine, Bruxelles, 1999, pp. 137-207.

² Depuis 1995, le Sénat est composé de 40 élus directs (25 néerlandophones et 15 francophones), 21 membres désignés par les conseils de communauté (11 flamands, 10 francophones et 1 germanophone) et de 10 membres cooptés par les sénateurs élus directement et les sénateurs de communauté (6 néerlandophones et 4 francophones).

Commune	Collège des bourgmestre et échevins	Bourgmestre	Commune	Collège des bourgmestre et échevins	Bourgmestre
		Echevin			Echevin
	Conseil communal (législatif)	Conseiller communal		Conseil communal (législatif)	Conseiller communal

En quelques décennies, on est passé de neuf mandats potentiels à quinze. Parmi ceux-ci, on retrouve des fonctions auxquelles on accède par une élection directe (par les électeurs), indirecte (par des élus), et par nomination (par une autorité supérieure). En 1950, on pouvait être élu directement en tant que sénateur, député à la Chambre des représentants, conseiller provincial et conseiller communal. Les mandats indirects (désignés par des élus) étaient ceux de sénateur provincial et coopté, de député permanent et d'échevin. Enfin, les ministres, gouverneurs et bourgmestres étaient désignés par le Roi sur proposition de la majorité politique. Cinquante-cinq années plus tard, on retrouve ces même trois catégories de mandats. On accède par élection directe aux mandats de sénateur, de député fédéral (Chambre des représentants), de député européen, de député régional, de député de la Communauté germanophone, de conseiller provincial et de conseiller communal. Les mandats indirects sont ceux de sénateur de communauté, de sénateur coopté, de député de la Communauté flamande et de la Communauté française, de ministres régional et de communauté, ainsi que de député permanent et d'échevin. Enfin, la nomination demeure la règle pour les ministres fédéraux, ainsi que pour les gouverneurs de province et les bourgmestres³. On se trouve donc dans un environnement complexe, d'autant plus que le cumul de beaucoup de mandats est autorisé.

2. LES THÉORIES DE LA CARRIÈRE POLITIQUE

Dans les études des carrières politiques, la logique dominante a longtemps été celle de la carrière en paliers successifs. Pour des auteurs comme Gaxie⁴ et Suleiman⁵, les personnes ayant pour ambition de mener une carrière politique commencent celle-ci au niveau le plus bas (le municipal). Ensuite, les « meilleurs » évolueraient vers le(s) niveau(x) supérieur(s). Cette structure en paliers se fonde sur trois logiques : la facilité d'accès, l'apprentissage et la hiérarchie symbolique des niveaux de pouvoir. Premièrement, il est nettement plus aisé d'être élu au niveau inférieur simplement car le nombre de mandats y est grandement supérieur. Ainsi, en Belgique, si l'on se concentre sur les assemblées élues directement par les citoyens, 12 911 sièges sont alloués tous les 6 ans, pour 738 au niveau provincial, 313 au niveau régional, 221 au niveau national et seulement 24 au Parlement européen. La deuxième logique qui sous-tend cette structure en paliers est celle de l'apprentissage. La personne qui ambitionne une carrière politique va d'abord faire ses armes au niveau inférieur afin d'y apprendre à gérer une campagne électorale et l'exercice

³ Depuis 2001, les gouverneurs et les bourgmestres ne sont plus désignés par le Roi mais par le gouvernement régional.

⁴ Gaxie, D., *La démocratie représentative*, Montchrestien, Paris, 1993.

⁵ Suleiman, E. & Meusy, M., *Les élites en France: grands corps et grandes écoles*, Seuil, Paris, 1979.

d'un mandat. Enfin, ce modèle a été élaboré alors que le niveau supérieur était le parlement national. Celui-ci était perçu comme le sommet de la hiérarchie, une fin en soi.

Ce modèle en paliers a longtemps été dominant dans les études des carrières politiques. Cependant, cette logique a perdu de sa validité depuis que les parlements régionaux ont acquis un statut comparable à celui des assemblées nationales et que le Parlement européen est devenu le niveau le plus élevé. Pourtant, Corbett et Jacobs ont démontré que pour les membres de cette dernière assemblée, le mandat européen n'était pas vécu comme l'aboutissement de leur carrière⁶. Une approche alternative à cette vision hiérarchique s'est alors progressivement dessinée dans la littérature. Le modèle concurrent qui émerge adopte une vision plus anarchique des carrières politiques. Ce modèle s'inscrit dans la logique de la théorie du *Multi-level governance* (MLG) selon laquelle il y a une absence de hiérarchie entre les structures supra et infranationales⁷. Les mandataires circuleraient d'un niveau à l'autre sans tenter une progression linéaire, passant, par exemple, au cours de sa carrière du national au local puis au régional pour, peut-être, terminer au Parlement européen⁸. Pour mieux comprendre cette conception, il faut la lier à celle de 'classe politique' chez Borchert et Golsch⁹. Selon ces deux auteurs, il existe une classe de politiciens professionnels qui appréhendent la fonction d'élu comme une profession à conserver tout au long de sa carrière. Afin d'y parvenir, leur maintien au pouvoir devient la priorité absolue. Dès lors, le choix de se présenter à une élection pour un niveau de pouvoir ne s'inscrit plus dans une logique de passage d'un palier à un autre avec une fin bien identifiée. L'objectif est plutôt de demeurer un politicien professionnel, quel que soit le mandat exercé. En outre, tant en 1995 qu'en 1999, les élections régionales et fédérales étaient tenues conjointement. Cela facilitait le passage d'un niveau de pouvoir à l'autre. Depuis 1999, ce sont les mandats régionaux et européens qui ont été synchronisés¹⁰. Dans ce contexte, il sera très intéressant de distinguer les transferts entre niveaux de pouvoir lorsque l'élection est séparée (ex : élections fédérales uniquement en 2003) et lorsque plusieurs scrutins sont joints (1995-1999-2004).

L'objectif de cette étude est de tester empiriquement ces deux modèles des carrières politiques sur le cas belge, et ce depuis les premières élections autonomes des assemblées régionales en 1995. De la sorte, nous tenterons de voir comment la multiplication des niveaux de pouvoir a éventuellement redéfini la structure de la compétition politique.

---

⁶ Corbett, R. et Jacobs, F., "Aktivitäten und Arbeitsstrukturen des Europäischen Parlaments", in Schmuck, O. et Wessels, W., *Des Europäischen Parlament im dynamischen. Integrationsprozess : Auf der Suche nach einen zeitgemässen Leitbild*, Europa Union verlag Bonn, 1989, pp. 147-148.

⁷ Hooghe, L., Subnational Mobilisation in The European Union, in *West European Politics*, 1995, vol. 18, n° 3, p. 176-179; Deschouwer, K., *The European Multi-level Party Systems: Towards a Framework for Analysis* (EUI Working Papers RSC N° 200/47), Florence: European University Institute, 2000, p. 25.

⁸ Fiers, S., "Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-99)", in *Res Publica*, vol. 43, 2001, pp. 171-192.

⁹ Borchert, J. et Golsch, L., "Die politische Klasse in westlichen Demokratien : Rekrutierung, Karrierinteressen und institutioneller Wandel", in Borchert, J. (ed), *Politik als Beruf*, Leske + Budrich, Opladen, 1999, pp. 114-140.

¹⁰ En 1999, les élections européennes, fédérales et européennes se tinrent le même jour.

3. PREMIERS RÉSULTATS EMPIRIQUES : LA CARRIÈRE POLITIQUE DES MANDATAIRES BELGES

Indubitablement, pendant de nombreuses années, le modèle classique de la carrière en paliers s'est avéré être le plus pertinent pour décrire les trajectoires des élus belges. En particulier, l'ancrage local a été, et demeure, un passage obligé pour la grande majorité des élus des niveaux supérieurs. Ainsi, pendant de nombreuses années, la grande majorité des membres du Parlement fédéral avaient-ils fait leurs armes au niveau local. En 1981, pas moins de 81,3% des élus à la Chambre des représentants et 73,2% des sénateurs étaient, ou avaient été, conseiller communal, échevin ou bourgmestre. Cette proportion plaçait la Belgique nettement au dessus de la plupart des états européens, comme le Danemark (entre 48% et 50%), l'Allemagne (aux environs de 38%), le Portugal (entre 35% et 48% de 1987-1999) et la Hongrie (29% en 1998)¹¹. Seuls deux pays européens présentaient des pourcentages d'élus ayant une expérience politique locale supérieure à celle de la Belgique. Il s'agit de la France (> 90%) et de la Norvège (> 80%). Cette observation demeure largement vraie pour les dernières législatures. En 1999, 71,3% des députés fédéraux possédaient également une expérience politique locale¹².

Cette acquisition d'une expérience locale se fait également par paliers successifs. En effet, parmi les bourgmestres actuellement en fonction, on constate que la plupart d'entre eux étaient précédemment détenteurs d'un mandat de conseiller communal (19,9%) ou d'échevin (57,3%)¹³.

Toutefois, depuis le milieu des années 1990, et plus particulièrement depuis l'instauration des élections directes des conseils régionaux (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale¹⁴) et du Conseil de la Communauté germanophone, de plus en plus de déviations par rapport au modèle de la carrière en paliers ont pu être observées. La proportion d'anciens conseillers communaux a diminué. En 1999, elle n'était plus que de 71,3% à la Chambre (-10% par rapport à 1981) et de 52,1% au Sénat (-21,1% par rapport à 1981). La même baisse est observable au sein des assemblées régionales. En 1995, 81,5% des députés régionaux flamands avaient une expérience politique dans les institutions de leur commune. Quatre années plus tard (1999), ils n'étaient plus que 70,2%.

Cette diminution relative du nombre d'élus fédéraux et régionaux passant du niveau local à ces deux niveaux supérieurs a été compensée par un accroissement de la part d'élus voyageant entre ces deux assemblées.

A l'occasion des élections fédérales, régionales et européennes de 1999, cette mobilité est flagrante. Premièrement, on peut isoler quelques mouvements au sein de différentes assemblées d'un même niveau. C'est le cas des transferts du Sénat vers la Chambre

---

¹¹ Tous ces chiffres viennent de Best, H. et Cotta, M., *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*, Oxford: Oxford University Press, 2000, 549 p. Les données par pays sont tirées des contributions suivantes : Best, H. et Gaxie, D. (France, pp. 88-137), Eliassen, K. et Sjoavaag Marino, M. (Norvège, pp. 310-340), Pedersen, M. (Danemark pp. 29-49), Ruostetsaari, I. (Finlande, pp. 50-87), Best, H. (e.al.) (Allemagne, pp. 138-195), Ilonski, G. (Hongrie, pp. 196-225), Magone, J.M. (Portugal, pp. 341-370).

¹² Fiers, S., "Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-99)", in *Res Publica*, vol. 43, 2001, pp. 171-192.

¹³ Steyvers, K., *Van Burgervader tot Burgervader. Het Politiek Rekruteringsproces van de Belgische Burgemeesters*, Vanden Broele, Brugge, 2004.

¹⁴ Le conseil régional bruxellois était déjà élu directement depuis 1988.

(4,0%), et de la Chambre vers le Sénat (12,7%). En outre, comme supposé dans le modèle classique de la carrière en paliers, on observe des élus qui grimpent un échelon pour passer du niveau régional au fédéral (7,3% des membres de la Chambre de 1999, et 10% des sénateurs élus directement en 1999). Suivant la même logique d'ascension, 12% des députés européens élus en 1999 franchissaient un palier en passant du niveau fédéral (Sénat) au niveau européen.

Par contre diverses trajectoires politiques observées à l'occasion des élections de 1999 s'inscrivent en porte-à-faux de la logique de carrière en paliers successifs. Tout d'abord, certains élus « sautent » un palier. C'est le cas de 8% des députés européens qui sont passés directement d'un conseil régional au parlement de Strasbourg sans transiter par le niveau fédéral. En outre, on peut également observer des mouvements vers le bas. 1,3% des députés fédéraux et 1,4% des sénateurs sont ainsi 'redescendus' du Parlement européen vers le niveau national. Suivant la même logique, 8,1% des députés flamands, 6,6% des députés wallons et 4% des députés bruxellois ont quitté une des deux chambres du Parlement fédéral pour une assemblée régionale. On peut même observer qu'un des 75 députés bruxellois élus le 13 juin 1999 occupait un mandat au Parlement européen lors de la législature précédente.

A la lecture de ce dernier tableau, mais aussi des chiffres précédents sur l'ancrage local des élus fédéraux et régionaux, il apparaît que le modèle classique des carrières politiques en paliers demeure le plus pertinent pour étudier les trajectoires des responsables politiques belges. Néanmoins, cette logique tend depuis quelques années à devenir moins fréquente. On peut de plus en plus observer des élus qui passent d'un niveau de pouvoir à l'autre dans une logique plus anarchique.

Jean-Benoit Pilet : Doctorant en science politique. Assistant de recherche en science politique au Centre d'étude de la vie politique (Cevipol) de l'Université Libre de Bruxelles (ULB).

Stefaan Fiers : Docteur en science politique. Chargé de cours en science politique à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven)

Kristof Steyvers : Docteur en science politique. Assistant de recherche en science politique à l'Université Gent (U Gent).