

Les attitudes des citoyens vis-à-vis des services des élus aux électeurs

Audrey ANDRÉ *, Sam DEPAUW, Giulia SANDRI

1. Introduction ¹

L'établissement d'une connexion téléphonique peut prendre des semaines, de même que l'octroi d'un permis de conduire, d'un permis de bâtir ou d'un remboursement de la part de la sécurité sociale... à moins de connaître quelqu'un. Le bon interlocuteur peut faire gagner quelques places sur une liste d'attente pour un appartement dans un logement social. Ou aider à trouver un job dans le secteur public, dans une intercommunale ou dans une organisation liée aux partis de masse dans une société pilarisée comme la société belge ². Ou encore aider un couple de personnes âgées à obtenir une allocation sociale, convaincre une administration publique de modifier une décision injuste.

Les mandataires élus par les citoyens, du niveau local au niveau fédéral, offrent souvent leur aide. La grande majorité des élus organisent des permanences sociales dans leur circonscription et ils ne peuvent en général pas assister à une réunion, une réception ou toute autre rencontre sociale sans être sollicités par des électeurs qui leur demandent de régler l'un ou l'autre problème ³. Ils disposent aussi de réseaux au

* En tant qu'aspirante, Audrey André souhaite remercier le FWO-Vlaanderen pour son soutien.

¹ Dans la 2^e partie de ce chapitre, l'échantillon a été pondéré par province, âge, genre, niveau de diplôme, statut professionnel et choix de parti (vagues 1 et 3 de l'enquête électorale). Dans la 3^e et la 5^e partie, l'échantillon a été pondéré par province, âge, genre, niveau de diplôme et statut professionnel (vague 1 de l'enquête électorale).

² P. DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2010 (2^e édition).

³ L. DE WINTER, « Het sociaal dienstbetoon van politici als niet-juridische vorm van probleemoplossing », *Kultuurleven*, 50/3, 1983, p. 235.

niveau ministériel, y compris parmi les fonctionnaires de l'administration publique nommés avec l'appui des partis ⁴.

Bien souvent, les souhaits des citoyens sont purement individualistes, comme l'a noté Piattoni, qu'ils concernent des individus, des familles, des communautés locales, des groupes ethniques ou professionnels, sinon même des nations. Chaque système politique cherche à construire un équilibre entre des niveaux d'intérêts différents, en incluant certains intérêts et en excluant d'autres considérés comme indignes de représentation. Les services politiques des élus aux électeurs peuvent donc s'appréhender comme une stratégie pour promouvoir les intérêts particuliers des citoyens dans un cadre institutionnel qui rend cette forme spécifique de représentation d'intérêts plus ou moins acceptable et plus ou moins efficace selon les cas ⁵. Le contexte institutionnel belge a favorisé ce type de services pour plusieurs raisons.

Primo, les règles électorales récompensent les hommes et les femmes politiques qui recherchent activement des voix de préférence. La réforme récente du système électoral a encore renforcé l'impact du vote de préférence sur l'attribution des sièges. *Secundo*, la démocratie consociative belge a institutionnalisé les clivages sociaux entre possédants et travailleurs, entre Eglise et Etat et entre néerlandophones et francophones. Une des conséquences de ce processus est que les partis politiques et leurs réseaux d'organisations satellites à l'intérieur de chaque pilier (catholique, socialiste, libéral) ont pénétré la société et même repris à leur compte toute une série de tâches gouvernementales ⁶. *Tertio*, le phénomène a aussi conduit à un patronage partisan très présent dans les secteurs public et semi-public ⁷. Cependant, les citoyens s'identifient de moins en moins aux partis politiques et aux piliers. La récession économique et une dette publique croissante ont peu à peu limité l'éventail de services que les politiques peuvent offrir aux électeurs ⁸.

Et depuis 1998, les membres du Parlement flamand sont tenus de respecter un « code déontologique » qui essaie de limiter les prestations de services politiques aux électeurs, en particulier dans leurs aspects les plus controversés. Nous nous demanderons donc ici si les électeurs flamands et wallons font encore appel à ce type de services et quel est le profil de ceux qui s'en déclarent partisans.

⁴ L. HUYSE, *Over politiek*, Leuven, Van Halewyck, 2003 ; L. DE WINTER, « Politiek dienstbetoon », in M. DEWEERDT, R. DILLEMANS, A. DEYAERT et S. AERTS (éd.), *Wegwijs Politiek*, Leuven, Davidsfonds, 1994, p. 425-431 ; L. DE WINTER, « Le service des élus aux électeurs en tant que forme d'échange politique », in P.H. CLAEYS et A.P. FROGNIER (éd.), *L'échange politique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 209-225.

⁵ S. PIATTONI (éd.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation. The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 2.

⁶ A.P. FROGNIER, « Corruption and Consociational Democracy : First Thoughts on the Belgian Case », *Corruption and Reform*, 1, 1986, p. 143-148 ; L. DE WINTER, « Political Corruption in Belgium », in M.J. BULL et J.L. NEWELL (éd.), *Corruption in Contemporary Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003, p. 93-105 ; L. HUYSE, *op. cit.*

⁷ L. DE WINTER, in M.J. BULL et J.L. NEWELL (éd.), *op. cit.*

⁸ L. DE WINTER, « Belgian MPs : Between Omnipotent Parties and Disenchanted Citizen-Clients », in P. NORTON (éd.), *Parliaments and Citizens in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 2002, p. 102.

Les études sur le clientélisme politique et le patronage abordent souvent la question via une approche culturaliste ou développementaliste et ont tendance à ignorer les démocraties occidentales plus avancées⁹. Elles visent surtout à expliquer des différences au niveau macro entre plusieurs systèmes politiques, même si elles étudient surtout des modèles d'interaction au niveau micro, entre les individus. Les services des élus aux électeurs sont analysés en général du point de vue des mandataires, et donc de l'offre. Les analystes n'ont intégré la demande de services, c'est-à-dire l'ensemble des aspects concernant les citoyens qui y ont recours, qu'en prenant en compte les caractéristiques des circonscriptions électorales au niveau agrégé¹⁰.

La recherche sur cette thématique a privilégié l'impact des efforts mis en œuvre pour stimuler la demande des électeurs par des mandataires désireux d'être réélus, sous la pression des règles électorales qui déterminent la nature de la compétition¹¹. En outre, les études relatives à la Belgique datent et manquent de données empiriques sur la demande des citoyens¹². A l'exception de l'étude de De Becker qui a analysé les dossiers sur les services rendus aux électeurs, conservés par un membre du Parlement.

Ce chapitre traitera donc de la demande de services exprimée par les électeurs en Flandre et en Wallonie. La première partie passe en revue les évolutions quantitatives intervenues depuis les années 1990 et les changements sociaux qui les ont motivées. Ensuite, le chapitre traite des attitudes des électeurs belges vis-à-vis du phénomène analysé : il indique notamment dans quelle mesure les citoyens considèrent comme acceptable ou non certains aspects des services des élus aux électeurs. La troisième partie combine les différentes approches théoriques afin de formuler des hypothèses sur l'identité des groupes démographiques qui seraient plus tolérants vis-à-vis des services des élus aux électeurs. La dernière partie de l'analyse teste ces prévisions au niveau des attitudes des électeurs belges vis-à-vis de ces services.

⁹ L'une des rares exceptions est S. PIATTONI (éd.), *op. cit.*

¹⁰ M.C. ELLICKSON et D.E. WHISTLER, « Explaining State Legislators' Casework and Public Allocation Resources », *Political Research Quarterly*, 54/3, 2001, p. 553-569 ; P.K. FREEMAN et L.E. RICHARDSON, « Explaining Variation in Casework among State Legislators », *Legislative Studies Quarterly*, 21/1, 1996, p. 41-56 ; J.R. JOHANNES, « The Distribution of Casework in the US Congress : An Uneven Burden », *Legislative Studies Quarterly*, 5/4, 1980, p. 517-544.

¹¹ V. HEITSHUSEN, G. YOUNG et D. WOOD, « Electoral Context and MP Constituency Focus in Australia, Canada, Ireland, New Zealand, and the United Kingdom », *American Journal of Political Science*, 49/1, 2005, p. 32-45 ; B. CAIN, J. FERREJOHN et M. FIORINA, *The Personal Vote. Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.

¹² L. DE WINTER, *loc. cit.*, 1983 ; L. DE WINTER, in M. DEWEERDT, R. DILLEMANS, A. DEYAERT et S. AERTS (éd.), *op. cit.* ; L. DE WINTER, *The Belgian Legislator*, Florence, European University Institute, 1992 ; L. DE WINTER, in P.H. CLAEYS et A.P. FROGNIER (éd.), *op. cit.* ; L. HUYSE, *op. cit.* ; D. VERMEULEN, « Politiek dienstbetoon is macht, ook in de christendemocratie », *De Nieuwe Maand*, 21/9, 1978, p. 534-543 ; D. VERMEULEN, « De BSP als cliënteelpartij. De socialdemocratie en haar bindingsmechanismen », *De Nieuwe Maand* 23/1, 1980, p. 54-59.

2. Le contact entre électeurs et parlementaires

A partir de la moitié des années 1990, l'opinion publique s'est montrée de plus en plus réservée à l'égard des services rendus par les hommes politiques aux électeurs. Tout en insistant sur l'importance de maintenir un contact étroit avec la population, les partis traditionnels ont vu dans le développement d'une « nouvelle culture politique », excluant les favoritismes, un moyen de couper l'herbe sous le pied du Vlaams Blok, devenu le quatrième parti en Flandre en voix lors des élections législatives de 1991.

Mais le « code déontologique » qui régit les comportements des représentants flamands n'a été adopté qu'en 1998. Des propositions similaires ont été à maintes reprises présentées au Parlement wallon mais elles sont restées bloquées dans les commissions parlementaires. Ce qui fait douter les médias de la concordance entre l'agenda des politiques et celui des électeurs¹³.

La proportion d'électeurs flamands et wallons déclarant avoir contacté un mandataire (du niveau local au niveau fédéral) au cours des dernières cinq années est très réduite. Seuls 7 % des électeurs flamands ont fréquenté les permanences sociales d'un parlementaire à la paroisse ou à la maison du peuple de sa commune ou l'ont contacté par courrier ou par téléphone afin de lui soumettre un problème personnel spécifique. Ce nombre est un peu plus élevé du côté wallon (presque 12 %).

Ces proportions sont longtemps restées stables, comme le montre la comparaison entre l'enquête électorale PARTIREP et les études menées auparavant par le groupe de recherche ISPO/PIOP. Il faut toutefois interpréter ces données longitudinales avec prudence : les résultats présentés dans le tableau 11.1 peuvent aussi être la conséquence de différences dans la formulation des questions ou dans les procédures de sélection de l'échantillon. Il n'en reste pas moins que le nombre d'électeurs déclarant avoir contacté un parlementaire pour résoudre des problèmes personnels a diminué au fil du temps, et ce des deux côtés de la frontière linguistique. En 1991, leur nombre était plus du double de celui d'aujourd'hui.

Nous ne disposons pas de données fiables pour les années antérieures mais on peut affirmer sans grand risque d'erreur qu'avant 1991 le nombre d'électeurs sollicitant l'aide d'un représentant élu était bien plus important. La dépolarisation progressive de la société belge et l'affaiblissement de l'identification partisane des électeurs ont amené les organisations satellites des trois piliers principaux à desserrer leurs liens traditionnels avec les partis.

La baisse la plus abrupte dans le nombre de citoyens déclarant avoir eu recours aux services des élus aux électeurs a été enregistrée après 1995. Le débat sur la « nouvelle culture politique » est alors à son apogée. De plus, la confiance des citoyens dans les institutions politiques est à son minimum historique à la suite des infanticides et des dysfonctionnements de l'appareil judiciaire dans l'affaire Dutroux. Plusieurs réformes consécutives de l'administration publique ont aussi fortement réduit l'éventail de biens et de services que les politiques peuvent contrôler directement, dont ils peuvent disposer et qu'ils peuvent promettre en échange d'un vote.

¹³ J. BOUVEROUX, *Van zwarte zondag tot paarsgroen*, Antwerpen, Houtekiet, 2003, p. 35.

Tableau 11.1 Les services des élus aux électeurs en Flandre et en Wallonie (en pourcentage)¹⁴

	1991	1995	1999	2003	2009
a. Avez-vous, au cours des cinq dernières années, cherché à contacter vous-même un responsable politique pour lui parler d'un problème personnel ?					
Flandre	17	15	10	10	7
Wallonie	27	23	17	16	12
b. L'intervention de ce responsable politique a-t-elle aidé à résoudre votre problème ?					
Flandre	66	61	63	64	40
Wallonie	71	62	62	64	44
c. Avez-vous voté pour ce responsable politique à la plupart des élections pour lesquelles il ou elle était candidat ?					
Flandre	48	49	47	50	41
Wallonie	59	52	49	52	43

Les données pour la période 1991-2003 sont extraites des Etudes électorales belges effectuées par l'Institut voor Sociaal en Politiek Opinieonderzoek (ISPO-KU Leuven) et le Pôle interuniversitaire Opinion publique et politique (PIOP-UCL).

A partir de 1992, chaque décision administrative ayant des implications individuelles doit être motivée formellement. Depuis 1993, la loi sur la transparence dans l'administration garantit aux citoyens la liberté d'accès aux documents administratifs. Les autorités fédérales, régionales et locales sont désormais obligées de nommer des ombudsmans afin de rediriger les citoyens vers l'agence compétente pour recevoir leurs plaintes¹⁵. Enfin, le « code déontologique » du Parlement flamand est en vigueur depuis 1998. L'ensemble de ces mesures a compliqué la tâche des parlementaires qui essaient d'influencer la prise de décision dans l'administration publique : toute tentative dans ce domaine doit être enregistrée dans leur dossier¹⁶.

Bien que le nombre total d'électeurs ayant recours aux services des politiques semble s'être stabilisé au début des années 2000, on constate une nouvelle diminution vers la fin de la première décennie, notamment en raison de nouvelles tentatives de dépolitiser l'administration publique belge. La réforme « Copernic » a par exemple visé à éliminer les pratiques de patronage politique dans l'administration publique fédérale à travers, entre autres, l'adoption de procédures de sélection et de recrutement plus objectives. Un autre facteur explicatif important de cette diminution, en particulier en Wallonie, consiste en une série de scandales de corruption qui ont discrédité nombre

¹⁴ Les données ont été pondérées en 1991, 1995 et 1999 par âge, genre, région et choix de parti ; en 2003 par âge, genre, niveau de diplôme et choix de parti ; en 2009 par province, âge, genre, niveau de diplôme, statut professionnel et choix de parti (vagues 1 et 3 de l'enquête électorale).

¹⁵ J. MAESSCHALCK et S. VAN DE WALLE, « Policy Failure and Corruption in Belgium : Is Federalism to Blame ? », *West European Politics*, 29/5, 2006, p. 999-1017 ; L. DE WINTER, in M.J. BULL et J.L. NEWELL (éd.), *op. cit.* ; L. DE WINTER, « Sixty Years of Party Patronage in the Belgian Partitocracy : Quantitative and Qualitative Transformations », présenté à la conférence *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Nicosia, 25-30 avril 2006.

¹⁶ L. DE WINTER, *loc. cit.*, 2006.

de politiques et remis en question la dimension éthique de la politique en Belgique. Les services politiques des élus aux électeurs ont ainsi été décrits, en particulier dans les médias, comme une zone grise où les abus ne sont pas rares. Même si les frontières entre les deux ne sont pas toujours claires, ces services ne sont pas assimilables *stricto sensu* à de la corruption : celle-ci implique en effet que les politiques troquent des décisions publiques non contre un soutien électoral mais contre des avantages financiers ou matériels ¹⁷.

Désormais, les services des élus aux électeurs sont considérés comme bien moins efficaces et de plus en plus controversés ¹⁸. Le fait que ces services soient devenus moins attirants pour les citoyens est corroboré, semble-t-il, par les résultats d'autres enquêtes. La proportion de dossiers que les citoyens considèrent comme ayant été résolus avec succès par le politique contacté n'a jamais été aussi faible. Certes, le taux de succès dépend du type de problème concerné : une demande d'information est beaucoup plus simple à gérer qu'une requête de modifier la destination d'un lot de terrain dans le plan d'urbanisme régional.

En tant que tels, les gains électoraux produits par les services des élus aux électeurs semblent plutôt limités. D'une part, seuls entre 7 % et 12 % de l'électorat sollicitent ce genre de services, avec des variations sensibles selon la région. D'autre part, moins de la moitié des électeurs ayant contacté un parlementaire pour résoudre un problème personnel affirment avoir voté pour lui. Cette proportion est assez stable, du moins à partir des années 1990. Une grande partie de ces électeurs considèrent sans doute qu'il incombe aux mandataires d'informer les citoyens et de leur offrir de l'aide sans attendre de récompense. Certains électeurs s'adressent ainsi à plusieurs politiques en même temps.

En Belgique, peu de citoyens semblent encore faire appel aux services des élus aux électeurs. La vision des politiques sur ce point correspond-elle à celle des électeurs ? Dans quelle mesure les citoyens sont-ils réellement hostiles à ces services comme le laisse entendre le débat public ? On pourrait supposer que le nombre de citoyens considérant ces services comme acceptables soit au moins égal à la proportion de citoyens qui ont contacté un politique. Mais, *primo*, il est fort probable que les répondants préfèrent ne pas déclarer avoir fait cette démarche. *Secundo*, les citoyens peuvent juger la démarche acceptable sans avoir jamais dû solliciter un mandataire. Rien n'exclut non plus que les citoyens qui affirment refuser toute forme de service des élus aux électeurs ou de favoritisme administratif ne fassent tout le contraire.

3. Les attitudes des citoyens vis-à-vis des services des élus aux électeurs

Comme l'a souligné De Winter, le sens civique n'est pas le point fort de la culture politique belge si on la compare avec d'autres pays européens ¹⁹. Pour beaucoup de citoyens, il est tout à fait acceptable de violer la loi ou de frauder le fisc tant qu'on

¹⁷ S. PIATTONI (éd.), *op. cit.*, p. 7 ; P. KOPECKY, G. SCHERLIS et M. SPIROVA, « Conceptualizing and Measuring Party Patronage », *IPSA Committee on Concepts and Methods working paper n° 25*, Mexico, CIDE, 2008.

¹⁸ L. DE WINTER, in P. NORTON (ed.), *op. cit.* ; L. DE WINTER, *loc. cit.*, 2006 ; J. MAESSCHALCK et S. VAN DE WALLE, *loc. cit.*

¹⁹ L. DE WINTER, in M.J. BULL et J.L. NEWELL (éd.), *op. cit.*

ne se fait pas attraper par la justice. De Winter a mis en relation ce faible sens du devoir civique des citoyens belges avec le réseau clientéliste étendu qui caractérise les relations entre élus et électeurs dans ce pays²⁰. Le soutien des citoyens aux services des élus aux électeurs reste important, même si de moins en moins de citoyens y recourent dans la pratique.

Les études internationales identifient en général deux types de services des élus aux électeurs sur la base du destinataire de tels services²¹. Un premier type consiste en l'assistance, dans la transmission d'informations comme sous forme d'actions concrètes, que les élus fournissent à des électeurs *individuels* de leur circonscription électorale dans leurs relations avec les autorités publiques. On appelle ce type de services *casework*, ce qui peut se traduire par « service des élus aux électeurs » *stricto sensu*. Le deuxième type de services identifié dans la littérature est le *project work*, qui se fonde sur une acception plus large du phénomène des services des élus aux électeurs. Ce terme se réfère aux allocations et aux avantages qui reviennent à une *communauté locale* (souvent, une circonscription électorale spécifique) *dans son ensemble*.

Dans l'enquête électorale PARTIREP, il a été demandé aux répondants de se positionner par rapport à quatre affirmations concernant des activités liées aux services des élus aux électeurs et de les évaluer sur une échelle à cinq points s'étendant de 1 « tout à fait inacceptable » à 5 « tout à fait acceptable ». Les deux premières affirmations visent à mesurer le degré de tolérance des électeurs par rapport aux mandataires se livrant à des activités dont le but est de fournir des services individuels aux électeurs. On a donc demandé aux répondants ce qu'il pensaient du fait qu'un parlementaire aide les électeurs (1) à résoudre des problèmes personnels et (2) à obtenir un emploi dans la fonction publique. Les deux autres affirmations concernaient le degré de tolérance des électeurs par rapport aux services des élus aux électeurs au sens large. On a demandé aux répondants dans quelle mesure ils considéraient acceptable qu'un parlementaire (3) aide des entreprises de sa région à obtenir des contrats et (4) essaie d'obtenir de l'argent d'un ministre pour réaliser de gros travaux publics dans sa région. Les réponses des électeurs sur les quatre affirmations sont étroitement liées.

Les services des élus aux électeurs sont souvent considérés comme une opportunité, parfois la seule opportunité, pour les plus défavorisés de solliciter l'aide du gouvernement. Ces derniers sont rarement au fait des programmes gouvernementaux de soutien social qui leur sont destinés ou des allocations de la sécurité sociale auxquelles ils ont droit. De même, les couches plus démunies de la population ignorent souvent à quelle agence gouvernementale elles doivent s'adresser pour obtenir de l'aide ou comment remplir correctement les formulaires de demande d'une allocation. Il n'est donc pas étonnant de trouver des niveaux d'acceptation plus élevés sur cette première dimension. Cet aspect de nécessité sociale ou d'aide aux démunis des services des élus aux électeurs est d'ailleurs souvent relevé par les parlementaires eux-mêmes afin de

²⁰ L. DE WINTER, in P. NORTON (éd.), *op. cit.*

²¹ B. CAIN, J. FERREJOHN et M. FIORINA, *loc. cit.* ; H. EULAU et P.D. KARPS, « The Puzzle of Representation : Specifying Components of Responsiveness », *Legislative Studies Quarterly*, 2/3, 1977, p. 233-254.

justifier leur conduite. Ils estiment fournir des services politiques aux électeurs dans une société de plus en plus complexe où l'Etat a pénétré (presque) tous les aspects du quotidien des citoyens. Les citoyens auraient besoin d'une aide supplémentaire et les services des élus aux électeurs permettraient aux mandataires de constater *de visu* les effets des politiques publiques qu'ils adoptent ²².

Tableau 11.2 Les attitudes des citoyens flamands et wallons vis-à-vis des services des élus aux électeurs (en pourcentage) ²³

	Tout à fait inacceptable	Plutôt inacceptable	Ni acceptable, ni inacceptable	Plutôt acceptable	Tout à fait acceptable
Dans quelle mesure trouvez-vous acceptable qu'un parlementaire :					
a. aide les électeurs à résoudre des problèmes personnels ?					
Flandre	10	23	15	39	13
Wallonie	14	23	18	36	10
b. essaye d'aider les électeurs à obtenir un emploi dans la fonction publique ?					
Flandre	29	34	13	18	6
Wallonie	19	24	18	31	8
c. aide des entreprises de sa région à obtenir des contrats ?					
Flandre	18	28	14	30	10
Wallonie	14	18	15	42	12
d. essaye d'obtenir de l'argent d'un ministre pour la réalisation de gros travaux publics dans sa région ?					
Flandre	18	30	14	29	9
Wallonie	17	23	15	37	8

Le tableau 11.2 met aussi en évidence un soutien significatif aux services des élus aux électeurs au sens plus large, c'est-à-dire les services fournis au bénéfice d'une circonscription entière, et pas seulement d'électeurs individuels. Ainsi, 40 % des électeurs flamands et 54 % des électeurs wallons acceptent que les parlementaires tentent d'attirer des investisseurs dans leur circonscription et aident les entreprises locales à décrocher des contrats. De plus, 38 % des électeurs flamands et 45 % des électeurs wallons sont favorables à une intervention des parlementaires auprès du ministre compétent pour (re)diriger des fonds servant à financer des travaux publics importants dans leur région. Des services des élus aux électeurs de ce type (*project work*), comme l'explique Piattoni ²⁴, sont plus facilement conciliables avec l'*intérêt général* de l'ensemble de la population. Ils rendent aussi plus ouvert l'accès aux biens et services gouvernementaux.

Piattoni pense ici aux circonscriptions représentées par un seul parlementaire. Dans ce cas, le pays est divisé en autant de circonscriptions qu'il y a de sièges au parlement et chaque représentant élu est responsable pour sa circonscription. Au contraire, dans

²² B. CAIN, B., J. FERREJOHN et M. FIORINA, *The Personal Vote. Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.

²³ Dans ce tableau, et dans les suivants, l'échantillon a été pondéré selon la province, l'âge, le genre, le niveau de diplôme et le statut professionnel (vague 1).

²⁴ S. PIATTONI (éd.), *op. cit.*, p. 29.

les grandes circonscriptions plurinominales caractéristiques des systèmes électoraux proportionnels, comme en Belgique, les parlementaires ne s'occupent pas de leur circonscription dans son ensemble. Ils défendent les intérêts de certaines zones, en général de la zone qui entoure leur ville d'origine.

D'autre part, les citoyens belges jugent moins acceptable que des parlementaires distribuent des emplois dans l'administration publique (municipale en général) à leur clientèle : c'est l'un des aspects les plus controversés des services des élus aux électeurs mais 24 % des électeurs flamands et 39 % des électeurs wallons n'y sont pas opposés. Les partisans des aspects collectifs des services des élus aux électeurs sont plus nombreux en Wallonie qu'en Flandre : les différences entre les deux régions sont même plus importantes qu'en matière de services individuels.

La seule exception concerne l'assistance aux citoyens dans leurs relations avec l'autorité publique. Les électeurs flamands sont plus nombreux à la trouver acceptable que les électeurs wallons. En effet, le « code déontologique » adopté par le Parlement flamand en 1998 distingue de façon très nette les différents types de services des élus aux électeurs. Il considère favorablement les activités consistant à fournir des informations et à aider de manière générale les électeurs mais condamne sévèrement les pratiques plus ouvertement clientélistes. Le taux de chômage sensiblement plus élevé dans les zones industrielles wallonnes peut aussi avoir rendu les citoyens plus favorables à toute forme d'assistance publique.

4. Clientélisme politique, patronage et services des élus aux électeurs

Les services des élus belges aux électeurs, *stricto sensu*, couvrent l'ensemble des activités des mandataires destinées à résoudre le problème spécifique d'un électeur ou d'une famille en échange de leur vote²⁵. Le plus souvent, les citoyens contactent des représentants élus (du niveau municipal jusqu'au niveau fédéral) pour trouver un emploi, en particulier dans l'administration publique (municipale), pour faciliter une décision concernant des allocations allouées par la sécurité sociale, un logement social ou une bourse d'études, pour modifier cette décision en leur faveur ou encore pour faire pression sur la police afin d'effacer des amendes pour infraction au code de la route²⁶.

Ainsi définis, les services des élus aux électeurs se rapprochent beaucoup du *clientélisme politique* et du *patronage*²⁷ : les parlementaires sont contactés afin

²⁵ L. DE WINTER, in M. DEWEERDT, R. DILLEMANS, A. DEYAERT et S. AERTS (éd.), *op. cit.*, p. 425.

²⁶ E. DE BECKER, *Het parlementslid als in dienstbetoon*, Louvain, KULeuven, 1979 ; L. DE WINTER, *loc. cit.*, 1983, p. 233-234.

²⁷ Le clientélisme politique et le patronage se réfèrent en grande partie aux mêmes pratiques et sont généralement utilisés de façon interchangeable (voir par exemple S. PIATTONI (éd.), *op. cit.* ; J. HOPKIN, « Clientelism and Party Politics », in R. KATZ & W. CROTTY (éd.), *Handbook of Political Parties*, Thousand Oaks, Sage, 2006 ; W.C. MÜLLER, « Party Patronage and Party Colonization of the State », in R. KATZ et W. CROTTY (éd.), *op. cit.* ; H. KITSCHOLT et S. WILKINSON (éd.), *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007). Le concept de patronage est souvent limité à l'échange d'une ressource spécifique, comme par exemple un poste dans

d'obtenir des décisions politiques comportant des avantages susceptibles d'être distribués et individuels, en échange d'un vote²⁸. De la même façon que pour le clientélisme politique, on peut interpréter les services des élus aux électeurs comme une stratégie pour défendre les intérêts individuels des citoyens dans un contexte institutionnel spécifique²⁹.

On peut donc considérer la propension des citoyens à voter pour les parlementaires qui rendent des services aux électeurs comme dépendant de plusieurs facteurs : les attentes des électeurs quant aux avantages individuels qui pourraient découler de telles activités, leur propension à penser que leur intérêt individuel représente un cas particulier des intérêts d'un groupe social bien défini auquel ils appartiennent ou encore la fréquence avec laquelle ils sont confrontés avec ce type de services.

Le clientélisme politique et le patronage sont appréhendés en général comme des caractéristiques culturelles d'un système politique, largement suscitées par les exigences des électeurs. Ces sollicitations, à leur tour, découleraient du milieu socio-culturel des électeurs. En fait, les relations entre acteurs dans la sphère publique tendent à s'adapter à un modèle fondé sur les modes d'interaction typiques du secteur privé³⁰. Ces relations sont une forme d'échange volontaire et personnel d'avantages sélectifs contre l'obtention d'un vote entre un patron et un client dotés de pouvoirs inégaux³¹. On considère dès lors en général que le clientélisme politique et le patronage sont plus répandus dans les sociétés plus conservatrices et plus pauvres.

Dans plusieurs pays, toutefois, le patron ne peut distribuer des « avantages sélectifs » qu'en raison de sa position à l'intérieur d'un parti politique qui contrôle le processus décisionnel et les ressources économiques de l'Etat. Les partis politiques distribuent des avantages sélectifs à des individus ou à des groupes bien définis contre des voix³². Par conséquent, la perspective d'analyse est aussi *développementaliste* : les électeurs résidant dans des pays moins prospères, et en particulier les électeurs moins nantis au niveau individuel, ont plus à gagner d'un échange clientéliste que les autres, et sont moins enclins à promouvoir leurs intérêts à travers des organisations destinées à cet objectif³³. Les attitudes des citoyens vis-à-vis des services des élus aux électeurs dépendent donc (1) de leur niveau de responsabilisation (c'est-à-dire de

le secteur (semi-) public (P. KOPECKY, G. SCHERLIS et M. SPIROVA, *op. cit.*). En tant que tel, le patronage est en même temps une partie de et un pré-requis du clientélisme politique. Puisque toute décision touchant les individus peut devenir l'objet d'un échange, les partis politiques tendent à s'appuyer sur les fonctionnaires qu'ils ont aidés à obtenir leur poste (S. PIATTONI, (éd.), *op. cit.*, p. 7 ; W.C. MÜLLER, *op. cit.*, p. 192).

²⁸ S. PIATTONI (éd.), *op. cit.*, p. 4.

²⁹ *Ibid.*, p. 2.

³⁰ *Ibid.*, p. 9.

³¹ S. EISENSTADT et L. RONIGER, « Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange », *Comparative Studies in Society and History*, 22/1, 1980, p. 42-77 ; L. GRAZIANO, « A Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior », *European Journal of Political Research*, 4/2, 1976, p. 149-174.

³² J. HOPKIN, *op. cit.*, p. 406-412.

³³ S. PIATTONI (éd.), *op. cit.* ; H. KITSCHOLT et S. WILKINSON (éd.), *op. cit.*

leur statut économique et social), (2) de leurs capacités cognitives et de (3) de leurs capacités organisationnelles³⁴.

Les *électeurs plus démunis et moins cultivés* ont plus à gagner des services des élus aux électeurs que les autres. Ils ne tiendraient pas compte des avantages promis dans les programmes électoraux des partis, ces derniers étant incertains et éloignés mais préféreraient des avantages plus immédiats³⁵. Dans une perspective un peu différente, on peut noter que les partis visent plutôt les électeurs suffisamment démunis pour être persuadés même par des avantages mineurs³⁶. Les électeurs moins cultivés peuvent, de plus, avoir des difficultés à évaluer correctement les conséquences directes, au quotidien, des politiques proposées dans les programmes des partis.

En revanche, les citoyens plus cultivés perçoivent mieux les inefficacités économiques³⁷ engendrées par les services des élus aux électeurs, ainsi que la menace que ces derniers représentent pour les principes constitutionnels fondamentaux, comme par exemple le principe d'égalité devant la loi³⁸. En outre, leur capacité à travailler en équipe et à s'organiser en groupes de pression est décisive : les citoyens plus cultivés seraient donc prédisposés à évaluer leurs intérêts individuels comme faisant partie d'un contexte plus large de protection des intérêts de groupe et utiliseraient d'autres moyens que les services des élus aux électeurs pour faire triompher leurs exigences, en particulier à travers l'action collective.

Putnam est arrivé à une conclusion semblable dans son étude sur les pratiques clientélistes en Italie, en les mettant en relation avec l'absence ou la présence de capital social³⁹. Dans les zones où existent une *tradition civique* solide et des *réseaux d'engagement civique*, les citoyens ont tendance à voir leurs intérêts particuliers comme faisant partie des intérêts d'un groupe professionnel spécifique ou d'autres groupes sociaux. Ils sont moins disposés à tolérer un comportement susceptible de nuire à l'ensemble de la communauté, comme l'utilisation de services des élus aux électeurs. Cette attitude est acquise en général avec la fréquentation d'associations, qu'elles soient socio-culturelles ou sportives.

Dans les zones où tradition civique et réseaux d'engagement civique sont absents, les citoyens tendent à défendre leurs intérêts individuels et à rechercher des avantages sélectifs à leur seul profit. Ils seraient pris dans le « dilemme du prisonnier »⁴⁰ : ils craignent de rester les mains vides si d'autres ont recours à leurs parlementaires pour obtenir des avantages sélectifs et qu'ils ne le font pas.

³⁴ S. PIATTONI (éd.), *op. cit.*, p. 17.

³⁵ H. KITSCHOLT, « Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities », *Comparative Political Studies*, 33/6-7, 2000, p. 857 ; H. KITSCHOLT et S. WILKINSON (éd.), *op. cit.*, p. 25 ; J.C. SCOTT, « Corruption, Machine Politics, and Political Change », *American Political Science Review*, 63/4, 1969, p. 1142-1158.

³⁶ S.C. STOKES, « Perverse Accountability : A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina », *American Political Science Review*, 99/3, 2005, p. 322.

³⁷ H. KITSCHOLT, *loc. cit.*

³⁸ W.C. MÜLLER, *op. cit.*, p. 193.

³⁹ R.D. PUTNAM, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

⁴⁰ H. KITSCHOLT et S. WILKINSON (éd.), *op. cit.*, p. 25.

D'autre part, les services des élus aux électeurs peuvent être motivés par le désir des parlementaires d'être réélus, et donc stimulés par l'augmentation de l'offre de ce genre de services⁴¹. Si les responsables politiques et les sections locales des partis organisent de plus en plus souvent des permanences sociales dans les circonscriptions, des rencontres avec la population dans les paroisses et les maisons du peuple, s'ils mettent en évidence de plus en plus ouvertement leurs efforts et leurs succès dans les services qu'ils ont rendus aux électeurs, il est normal que les citoyens regardent aussi de plus en plus positivement ce type de comportement.

Ce sont précisément ces aspects que condamne le « code déontologique » adopté par le Parlement flamand. Il interdit explicitement aux parlementaires de faire la publicité de l'organisation de permanences sociales dans leur circonscription mais il n'interdit pas de fournir des services politiques aux électeurs. Les partis ont-ils tendance à distribuer des avantages sélectifs à leurs adhérents et supporters plus mobilisés ? Ou au contraire à les distribuer aux électeurs non alignés ou indécis afin d'« acheter » leur soutien⁴² ? Les avis divergent à cet égard.

D'un point de vue purement économique, les partis et les mandataires n'ont aucun intérêt à gaspiller des ressources limitées en distribuant des avantages sélectifs à des électeurs ayant déjà décidé de voter pour eux (leurs partisans inconditionnels) ou dont le support ne peut pas être acheté (leurs adversaires les plus résolus). Au contraire, ils devraient viser les *électeurs indécis*⁴³.

Les tentatives des partis de convaincre les électeurs indécis ou les électeurs d'autres partis peuvent cependant se révéler moins efficaces que prévu. Les sections locales des partis et leurs organisations satellites sont bien enracinées dans les communautés locales. Elles connaissent leurs sympathisants et leurs militants. Les militants de base des partis, à leur tour, connaissent les gens de leur quartier, en participant souvent aux temps forts de la vie sociale locale (mariages, baptêmes, foires, festivals, fêtes de quartier, etc.). Ils sont au courant des problèmes auxquels leurs concitoyens doivent faire face dans la vie quotidienne et donc aussi des avantages susceptibles de les intéresser. Ils peuvent en outre vérifier plus aisément que les électeurs respectent leur part du contrat⁴⁴.

Seuls les partis appartenant aux trois familles politiques traditionnelles (démocrate chrétienne, socialiste et, dans une moindre mesure, libérale) disposent de ce genre d'organisation tentaculaire très ancrée au niveau local. De plus, ils participent souvent aux différentes majorités et peuvent de cette façon contrôler une grande partie des ressources publiques.

⁴¹ B. CAIN, J. FERREJOHN et M. FIORINA, *op. cit.* ; D.E. YIANNAKIS, « The Grateful Electorate : Casework and Congressional Elections », *American Journal of Political Science*, 25/3, 1981, p. 568-580.

⁴² S.C. STOKES, *loc. cit.* ; A. DIXIT et J. LONDREGAN, « The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics », *Journal of Politics*, 58/4, 1996, p. 1132-1155 ; G.W. COX et M.D. McCUBBINS, « Electoral Politics as a Redistributive Game », *Journal of Politics*, 48/2, 1986, p. 370-389.

⁴³ S.C. STOKES, *loc. cit.*

⁴⁴ A. DIXIT et J. LONDREGAN, *loc. cit.* ; G.W. COX et M.D. McCUBBINS, *loc. cit.* ; S.C. STOKES, *loc. cit.*

On s'attend donc à ce que le soutien envers les services des élus aux électeurs soit plus important parmi les citoyens plus démunis socio-économiquement et moins éduqués, parmi les citoyens n'arrivant pas à percevoir leur position et leurs intérêts comme faisant partie d'un ensemble d'intérêts d'un groupe plus large et incapables de s'organiser, ou encore parmi les électeurs indécis et les sympathisants des trois familles politiques traditionnelles ou dans les régions où les sections locales des partis sont très engagées dans la prestation de services des élus aux électeurs.

5. Les facteurs explicatifs des attitudes des citoyens envers les services des élus aux électeurs

Les services des élus aux électeurs sont compris comme des *stratégies* visant à la promotion des intérêts individuels des citoyens dans un contexte institutionnel qui peut rendre ce modèle spécifique de défense d'intérêts plus ou moins acceptable pour les citoyens et plus ou moins efficace selon les cas⁴⁵. Les opinions des citoyens sur ces services varient en général selon les moyens économiques à disposition des électeurs, mais aussi selon leur situation locale.

Nous l'avons dit, quatre propositions ont été soumises aux électeurs flamands et wallons. Il leur a été demandé dans quelle mesure ils trouvent plus ou moins inacceptable ou acceptable qu'un parlementaire (1) aide les électeurs à résoudre leurs problèmes personnels, (2) aide les électeurs à obtenir un emploi dans l'administration publique, (3) aide des entreprises de leur région à obtenir des contrats et (4) essaie d'obtenir du ministre compétent des financements pour de grands travaux publics à réaliser dans sa région. Les électeurs ne semblent pas faire de distinction claire entre les aspects individuels et collectifs des services des élus aux électeurs. Les quatre propositions (ou unités sur une échelle d'attitudes) peuvent être combinées pour créer une échelle cumulative de tolérance vis-à-vis de ces comportements⁴⁶.

Le paragraphe suivant examine dans quelle mesure les facteurs susmentionnés expliquent les variations dans les attitudes des citoyens envers les services des élus aux électeurs. Le tableau 11.3 donne un aperçu des liens attendus entre facteurs explicatifs et attitudes des électeurs. Il présente les résultats de la régression multiple effectuée pour analyser la force et la direction de ces relations.

On s'attend souvent à ce que le clientélisme politique et le patronage soient plus répandus dans les pays pauvres ou en voie de développement et, en particulier, parmi les citoyens plus démunis et moins diplômés. Si on les compare avec la classe moyenne constituée des employés du secteur public ou privé, les ouvriers et les inactifs (retraités, femmes/hommes au foyer) s'avèrent sensiblement plus tolérants vis-à-vis des services des élus aux électeurs. Les avantages que les programmes politiques des partis leur promettent dans le futur les intéressent moins compte tenu de leur situation économique. Ils semblent préférer obtenir immédiatement une solution concrète à leurs problèmes. En même temps, les pensions et les allocations dont les

⁴⁵ S. PIATTONI (éd.), *op. cit.*, p. 2.

⁴⁶ L'échelle utilisée ici mesure simplement la moyenne des scores correspondant aux réponses données pour les quatre *items*, allant de 1 « tout à fait inacceptable » jusqu'à 5 « tout à fait acceptable ». Les quatre *items* forment ensemble une échelle avec un alpha de Cronbach de ,7.

inactifs bénéficient entraînent souvent des problèmes spécifiques avec les agences gouvernementales responsables de leur affectation. De plus, les clients s'attendent pour la plupart à obtenir un emploi de leurs contacts avec les élus⁴⁷. Deux des quatre propositions sont d'ailleurs indirectement liées à l'emploi : la première concerne l'aide fournie aux électeurs afin de trouver un emploi dans l'administration publique locale ; la deuxième se concentre sur l'assistance fournie aux entreprises de la circonscription pour obtenir des contrats susceptibles d'accroître ou de stabiliser le taux d'emploi local. Les électeurs moins éduqués semblent aussi encourager le clientélisme politique. Peut-être sont-ils moins attentifs aux coûts sociaux et économiques de ce genre de pratiques ?

Cependant, les personnes qui ne savent pas comment défendre leurs intérêts individuels par d'autres moyens ou vers qui se diriger ne sont pas les seules à être plus tolérantes vis-à-vis des services des élus aux électeurs. Un niveau élevé de confiance politique ne diminue par exemple pas nécessairement le degré de soutien des électeurs envers le clientélisme. Les citoyens ayant confiance en leurs capacités, affirmant bien comprendre les problèmes importants auxquels est confrontée notre société et se considérant comme suffisamment compétents pour participer à la vie politique, accueillent en général plus favorablement le clientélisme politique.

Mis à part le rôle joué par le statut économique et le niveau de diplôme des électeurs, la présence de formes de clientélisme politique et de patronage est souvent associée à une faible pénétration de groupes de représentation d'intérêts et d'associations socio-culturelles dans le tissu social. Les personnes dotées de faibles capacités organisationnelles au niveau collectif ont davantage recours à un contact direct avec des mandataires afin de solliciter de l'aide pour résoudre des problèmes personnels. Les autres citoyens cherchent plus à résoudre leurs problèmes personnels via les instruments mis à leur disposition par l'action collective.

Cependant, contre toute attente théorique, les membres actifs de groupes de représentation d'intérêts ou d'associations socio-culturelles ne sont pas significativement plus négatifs que les autres citoyens à l'égard des services politiques des élus aux électeurs. Les électeurs ne font, semble-t-il, pas facilement la différence entre les aspects individuels et les aspects collectifs de la représentation d'intérêts. Ils semblent plutôt chercher une solution à leurs problèmes personnels par tout moyen disponible. De plus, en Belgique, beaucoup de ces groupes de représentation d'intérêts font partie des piliers chrétien, socialiste ou libéral. Les associations culturelles locales demandent souvent aux politiques des subsides de fonctionnement ou l'autorisation d'utiliser des infrastructures municipales⁴⁸.

En revanche, les citoyens dotés d'un sens civique plus développé et d'un niveau plus élevé de confiance sociale sont moins tolérants envers les pratiques clientélistes. Cela leur pose des problèmes éthiques d'accepter des pratiques certes très répandues mais perçues en même temps comme nuisibles à la société dans son ensemble, comme embaucher une aide ménagère en noir, frauder les transports en commun, recevoir une allocation de chômage tout en travaillant ou frauder le fisc. Ils estiment qu'un

⁴⁷ L. DE WINTER, in P. NORTON (éd.), *op. cit.*

⁴⁸ L. DE WINTER, *loc. cit.*, 1983.

bon citoyen ne doit pas user de ces pratiques mais au contraire respecter les lois et les règles. Par conséquent, ces citoyens sont d'avis que les représentants élus ne devraient pas s'engager dans des pratiques clientélistes et que ces réseaux peuvent souvent être utilisés pour des finalités peu honorables ou illégitimes.

Tableau 11.3 Modèle explicatif des attitudes des citoyens vis-à-vis des services des élus aux électeurs

	Relations attendues	Attitudes vis-à-vis des services des élus aux électeurs
<i>Perspective développementaliste</i>		
<i>Classe sociale</i> (catégorie de référence : classe moyenne)		
Classe supérieure	-	-0,002
Classe ouvrière	+	0,100***
Inactifs	+	0,129***
<i>Capacités cognitives</i>		
Niveau de diplôme (catégorie de référence : enseignement supérieur universitaire)		
Enseignement primaire et secondaire inférieur	+	0,163***
Enseignement secondaire supérieur	+	0,092**
Efficacité politique interne	-	0,021
<i>Tradition civique</i>		
Sens civique	-	-0,074***
Confiance sociale	-	-0,072**
<i>Capacités organisationnelles</i>		
Adhésion active à des groupes de représentation d'intérêts ou à des associations	-	-0,019
<i>Perspective de l'offre de services aux électeurs</i>		
Électeurs indécis	+	0,066*
Sympathisants d'un des partis traditionnels	+	0,091**
Adhérents de partis	+	0,064**
Présence de sections locales qui organisent des services des élus aux électeurs dans la province	+	0,160***
<i>Culture politique régionale</i>		
Wallonie (catégorie de référence : Flandre)	+	0,083***
<i>Caractéristiques socio-démographiques</i>		
Genre		0,043*
Age		0,276*
Age ²		-0,339**
Croyance religieuse		0,095***
R ²		0,117
N		2 261

Le tableau présente des coefficients bêta standardisés. Aucun problème de multicollinéarité n'est présent dans cette analyse. * : $p < 0,05$; ** : $p < 0,01$; *** : $p < 0,001$.

Au contraire, les citoyens craignant que la majorité des gens tente de profiter des autres à chaque occasion, et donc à faible niveau de confiance sociale, cherchent davantage la protection des représentants élus. Putnam semble avoir eu raison sur ce point⁴⁹, même si nos données ne confirment pas l'hypothèse que le sens civique et la confiance dans les autres augmentent si les électeurs sont habitués à travailler ensemble. Les sociologues et les politologues ont démontré depuis longtemps que les associations socio-culturelles ne sont pas nécessairement très ouvertes : elles réunissent surtout des gens avec le même statut social ou les mêmes idées et peuvent parfois décourager leurs membres de prendre des initiatives politiques⁵⁰.

Constat plus important encore, nombre de citoyens pensent que le clientélisme politique fait désormais partie du système. Plus ils sont confrontés aux services des élus aux électeurs, plus ils les considèrent comme acceptables. Certes, l'égoïsme peut aussi expliquer ce genre d'attitudes positives vis-à-vis de ce type de services. On l'a dit, les avis divergent sur le fait que les partis politiques distribuent des avantages sélectifs à leurs membres et à leurs sympathisants ou bien les utilisent afin de tenter de persuader les électeurs indécis. En Belgique, les deux hypothèses semblent plausibles. Par rapport aux électeurs qui ont décidé bien avant le jour des élections pour quel parti voter (ou bien de ne pas voter du tout), les citoyens indécis évaluent de manière bien plus favorable les services des élus aux électeurs.

Les électeurs appartenant au noyau dur des sympathisants d'un des trois partis traditionnels encouragent eux aussi davantage ces services que les autres citoyens. Les militants de parti accueillent plus favorablement les services fournis aux électeurs par les mandataires de leur parti. Bien plus que les autres catégories d'électeurs, ces derniers sont au cœur des réseaux politiques qui garantissent le maintien des services des élus aux électeurs et ont dès lors plus d'opportunités que les autres citoyens de rencontrer des élus et de leur parler. Ce fait est par exemple confirmé par une recherche effectuée sur les parlementaires britanniques. Ces derniers affirment réserver leurs services politiques plutôt aux militants de leur parti⁵¹.

Notons encore que l'ensemble des parlementaires ou des partis ne fournissent pas de services aux électeurs ou ne sont pas engagés dans des activités clientélistes. Une étude menée par Deschouwer et Rihoux met en évidence que les sections locales des partis des trois familles philosophiques traditionnelles sont en général très actives à cet égard⁵². Toutefois, la fréquence de leurs activités liées aux services des élus a diminué en termes agrégés entre 1994 et 2000. Des différences significatives existent aussi entre régions en Belgique. Il existe une congruence claire entre les provinces où

⁴⁹ R.D. PUTNAM, *op. cit.*

⁵⁰ E. THEISS-MORSE et J.R. HIBBING, « Citizenship and Civic Engagement », *Annual Review of Political Science*, 8, 2005, p. 227-249.

⁵¹ B. CAIN, B., J. FERREJOHN & M. FIORINA, *op. cit.*, p. 87.

⁵² K. DESCHOUWER et B. RIHOUX, « Les sections locales des partis, de la hiérarchie à la stratarchie », in J. BUELENS, B. RIHOUX et K. DESCHOUWER (éd.), *Entre l'électeur et le quartier général – Les sections locales des partis et les élections communales de 2006*, Brussel, VUBPress, 2008, p. 24.

les sections locales des partis sont très actives dans ce champ et celles où les électeurs regardent plutôt positivement les services fournis par les élus aux électeurs⁵³.

Ainsi, les sections locales des partis politiques francophones organisent plus souvent des activités liées à la prestation de ce type de services, comme des permanences sociales dans la circonscription. Les sections locales des partis au Limbourg ou en Flandre occidentale sont aussi beaucoup plus actives dans ce domaine. Les citoyens de ces deux provinces affichent aussi des attitudes plus favorables vis-à-vis de ce genre de pratiques.

Tableau 11.4 Offre de services des élus aux électeurs par les sections locales de parti, par parti et par province
(en pourcentage des sections totales intégrées dans l'étude)

	CD&V	Groen!	SP.a	N-VA	Open VLD	CDH	MR	PS	Ecolo
Nombre de sections locales du parti qui, dans les douze mois précédents, ont organisé des activités liées aux services des élus aux électeurs									
1994	39	2	74	31	59				
2000	28	2	52	16	37	9	17	34	1
2006	36	8	49	21	46	39	40	45	2
En 2006	Anvers			28	Hainaut			37	
	Limbourg			51	Liège			30	
	Flandre orientale			33	Luxembourg			36	
	Brabant flamand			27	Namur			37	
	Flandre occidentale			40	Brabant Wallon			18	

Source : J. BUELENS, B. RIHOUX et K. DESCHOUWER (éd.), *Entre l'électeur et le quartier général. Les sections locales des partis et les élections communales de 2006*, Bruxelles, VUB Press, 2008, p. 24⁵⁴.

Au final cependant, la différence entre électeurs flamands et wallons reste assez évidente. Indépendamment de la situation économique, du niveau de diplôme, du degré de sens civique et de l'ampleur de l'offre de pratiques clientélistes par les partis de la région, les électeurs wallons sont bien plus favorables que les électeurs flamands aux services des élus aux électeurs. Cela n'exclut pas que les électeurs wallons plus éduqués et plus aisés économiquement, par exemple dans le Brabant wallon, aient une opinion plus négative vis-à-vis de ces services que leurs concitoyens moins riches et moins éduqués. Mais cela signifie que les citoyens wallons moins éduqués ou

⁵³ Cette relation positive reste inchangée si nous retenons comme critère le pourcentage des sections locales des partis qui ont organisé dans la province pendant les douze derniers mois des activités liées aux services des élus aux électeurs pour les élections municipales de 2006, aussi bien que le pourcentage des sections locales des partis traditionnels. Les différences entre les provinces ne sont donc pas à imputer aux différences entre les voix des partis traditionnels et les voix des nouveaux partis qui, eux, organisent moins souvent des activités liées aux services des élus aux électeurs.

⁵⁴ Ces données ont été recueillies à l'aide d'un questionnaire postal qui a été envoyé à tous les présidents ou les porte-parole des sections locales des partis politiques nationaux dans toutes communes belges. La recherche a été financée par le FWO.

chômeurs les soutiennent de manière plus marquée que les citoyens flamands dans la même situation socio-économique. Ce phénomène est à attribuer en partie à l'existence de circonscriptions électorales plus petites pour les élections régionales en Wallonie. Lorsque les politiques wallons déclarent s'occuper de la totalité de la circonscription, ils sont plus crédibles car la responsabilité de la gestion de la région est dispersée sur un plus petit nombre d'élus qu'en Flandre. On ne peut exclure cependant l'existence d'une différence significative dans la culture politique des citoyens flamands et wallons.

Billiet, Maddens et Frogner ont montré que la présence de systèmes de partis divergents, les différences linguistiques et deux paysages médiatiques complètement séparés ont peu à peu généré deux cultures politiques distinctes, chacune avec ses sensibilités sociales, ses coutumes et ses traditions⁵⁵. L'effet exercé par les différences interrégionales en matière de culture politique ne peut malheureusement pas être isolé de l'effet exercé par la dimension des circonscriptions électorales. La plus grande circonscription électorale en Wallonie est toujours plus petite que la plus petite circonscription en Flandre, au moins pour les élections régionales. Si on remplace dans notre analyse la dichotomie culturelle entre la Flandre et la Wallonie par la magnitude des circonscriptions électorales, c'est-à-dire le nombre de sièges à allouer dans chaque circonscription, le pourcentage total de la variance expliquée dans les attitudes des citoyens vis-à-vis des services des élus aux électeurs ne change quasi pas : il passe de 11,7 % à 11,5 %. Cela n'a pas d'effet significatif sur les autres variables non plus.

Au final, le fait que les citoyens encouragent les services des élus aux électeurs ou pas dépend de leur situation économique, de leur niveau de diplôme, de leur niveau de confiance sociale, de leur attitude vis-à-vis de la communauté politique et de leur familiarité avec le phénomène, c'est-à-dire de la fréquence avec laquelle les politiques dans leur région organisent des activités liées à ces services. Le modèle proposé contrôle l'effet des principales variables socio-démographiques : genre, âge et religion. Pour la classe sociale et le niveau de diplôme, nous avons formulé des attentes plus concrètes sur la base de la perspective développementaliste. Les caractéristiques socio-démographiques des électeurs ont bel et bien un effet sur leurs attitudes : les femmes sont par exemple bien plus favorables aux services des élus aux électeurs que les hommes. L'attitude des électeurs plus jeunes est moins positive que celle des électeurs d'âge moyen. Les cohortes générationnelles plus âgées y sont en général moins favorables⁵⁶.

De plus, les citoyens qui participent plus souvent aux pratiques religieuses catholiques (et musulmanes, dans une moindre mesure) considèrent avec plus de faveur les activités liées à la prestation de services des élus aux électeurs. Cela va à

⁵⁵ J. BILLIET, B. MADDENS et A.P. FROGNIER, « Does Belgium (Still) Exist ? Differences in Political Culture between Flemings and Walloons », *West European Politics*, 29/5, 2006, p. 912-932.

⁵⁶ La variable « âge » dans notre modèle est liée de façon linéaire aux attitudes des électeurs : le score de chaque répondant sur l'échelle d'attitude augmente au fur et à mesure que les répondants vieillissent. La variable quadratique (âge²) précise toutefois que cette relation n'est plus linéaire mais courbe pour les catégories d'âge plus âgées. Les personnes âgées s'avèrent, tout comme les jeunes, moins favorables aux services des élus aux électeurs.

l'encontre des attentes formulées par Putnam⁵⁷ : les associations religieuses étaient censées constituer une école d'apprentissage par excellence pour les valeurs civiques. Les liens que les citoyens ont avec les nombreuses organisations du pilier chrétien et donc avec les responsables politiques démocrates chrétiens, surtout en Flandre, expliquent sans doute ces attitudes plus positives vis-à-vis des services des élus aux électeurs.

6. Conclusion

Selon une enquête UNIOF de 1973, plus de la moitié des électeurs belges se déclare d'accord avec l'affirmation selon laquelle les parlementaires obtiennent des voix surtout parce qu'ils ont rendu des services aux électeurs⁵⁸. Le phénomène semble appartenir à l'histoire ancienne. *Primo*, seuls 7 % des électeurs flamands et 12 % des électeurs wallons s'adressent désormais à un politique pour trouver une solution à un problème personnel spécifique. Ce chiffre a diminué sensiblement depuis le premier sondage couvrant l'ensemble du pays (1991). A la suite de l'affaire Dutroux, en 1991, la méfiance à l'égard des institutions politiques a atteint des niveaux très élevés. Les politiques ont cherché des moyens de restaurer la confiance des citoyens dans la classe politique et dans les institutions démocratiques. La nécessité de limiter le clientélisme politique est ainsi devenue une des priorités de la « nouvelle culture politique » qui s'est développée à l'époque. *Secundo*, les mandataires qui rendent des services aux électeurs ne semblent pas en récolter les fruits : moins de la moitié des électeurs qui ont contacté un parlementaire affirment avoir voté pour lui.

Les attitudes des citoyens vis-à-vis de ces services dépendent surtout de leur situation socio-économique, de leur niveau de confiance sociale, de leur degré de sens civique, ainsi que de l'offre de services politiques disponible. Les citoyens qui se trouvent dans une situation économique difficile et ont un diplôme moins élevé acceptent plus facilement que les mandataires aident les électeurs à résoudre leurs problèmes personnels ou sollicitent des financements gouvernementaux afin d'augmenter l'emploi dans leur circonscription. Ces citoyens ont souvent des difficultés à voir comment les politiques gouvernementales pourraient améliorer leur situation dans le long terme et préfèrent se tourner vers un parlementaire pour résoudre de façon très simple leur problème à bref délai.

De plus, les électeurs et les responsables politiques opèrent leurs choix dans un contexte institutionnel qui peut rendre les services des élus aux électeurs plus ou moins efficaces et donc souhaitables, et plus ou moins acceptables socialement. Selon De Winter, la culture politique en Belgique se caractérise par un faible sens civique⁵⁹. Les citoyens ne se soucient pas de l'impact négatif de leurs choix sur la société acceptent plus facilement que les mandataires rendent des services aux électeurs. En outre, les citoyens craignant que les autres ne les arnaquent tendent davantage à solliciter aide et protection des politiques. Si, selon eux, les autres citoyens n'hésitent pas à chercher des solutions créatives plus ou moins légales, ils ne doivent pas s'en

⁵⁷ R.D. PUTNAM, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Society*, New York, Simon and Schuster, 2000.

⁵⁸ Cité dans D. VERMEULEN, *loc. cit.*, 1978.

⁵⁹ L. DE WINTER, in M.J. BULL et J.L. NEWELL (éd.), *op. cit.*

priver non plus. Enfin, le comportement même des politiques a un impact significatif. Dans les provinces où presque toutes les sections locales des partis organisent des activités liées aux services des élus aux électeurs, les citoyens accueillent plus favorablement ce genre de pratiques. Toutefois, le comportement des politiques est souvent déterminé par les circonstances électorales dans leur circonscription.

Annexe

Classe sociale : trois variables dichotomiques : classe supérieure (industriels, indépendants employant plus de six personnes, professions libérales, industriels, cadres supérieurs et moyens), classe ouvrière et inactifs (pensionnés, sans emploi, étudiants) [catégorie de référence = classe moyenne (agriculteurs, techniciens, indépendants employant moins de six personnes, employés de bureaux et fonctionnaires n'étant pas cadres moyens)].

Capital scolaire : trois variables dichotomiques : aucun diplôme, enseignement primaire ou secondaire inférieur, enseignement secondaire supérieur [catégorie de référence = enseignement supérieur universitaire].

Efficacité politique interne : échelle cumulative formée de quatre propositions : « Je m'estime compétent pour participer à la vie politique », « Je pense que je ferais de l'aussi bon travail que la plupart des politiciens que nous élisons », « Je pense que je suis mieux informé sur la vie politique et le gouvernement que la plupart des autres personnes » et « J'estime que je comprends assez bien les problèmes importants auxquels est confrontée notre société ». Les catégories de réponse vont de 1 « Pas du tout d'accord » à 5 « Tout à fait d'accord ». L'échelle cumulative ainsi construite va de 1 « faible efficacité politique interne » à 5 « forte efficacité politique interne » (Cronbach $\alpha = 0,7$).

Sens civique : échelle cumulative formée de sept propositions. Quatre propositions mesurent le degré d'acceptabilité (de 1 « Tout à fait inacceptable » à 5 « Tout à fait acceptable ») des activités suivantes : « engager une aide ménagère au noir », « emprunter les transports en commun sans payer », « recevoir une allocation de chômage alors que l'on travaille », « ne pas être en ordre avec le fisc ». Trois autres propositions mesurent l'importance attribuée à certains comportements (de 1 « Pas du tout important » à 7 « Très important ») pour être un bon citoyen : « toujours respecter les lois et les règles », « être en ordre avec les impôts », et « dénoncer un délit quand on en voit un ». Toutes les catégories de réponse ont été réélaborées afin de construire une échelle à cinq points et les propositions ont été remaniées, au besoin, afin de construire une échelle allant de 1 « peu de sens civique » jusqu'à 5 « beaucoup de sens civique » (Cronbach $\alpha = 0,7$).

Confiance sociale : échelle cumulative formée de deux propositions : « Pensez-vous, en général, que l'on peut faire confiance à la plupart des personnes, ou au contraire qu'il vaut mieux être prudent dans ses relations avec autrui ? » et « Pensez-vous que la plupart des gens tenteront de vous arnaquer s'ils en ont l'opportunité, ou au contraire qu'ils essaieront d'être honnêtes ? ». Les réponses ont été mesurées chaque fois à l'aide d'une échelle à dix points. L'échelle cumulative ainsi construite va de 0 « très peu de confiance sociale » à 10 « beaucoup de confiance sociale » (Cronbach $\alpha = 0,8$).

Membre actif d'un groupe de représentation d'intérêts ou d'une association : variable dichotomique : membre passif ou actif d'un groupe de représentation d'intérêts ou d'une association [catégorie de référence = membre passif ou pas membre d'une association].

Électeurs indécis : variable dichotomique : électeurs qui ont au début de la campagne une préférence légère pour un parti, ou qui ont hésité entre deux ou plusieurs partis ou encore qui étaient tout à fait indécis pendant toute la période de campagne électorale [catégorie de

référence = électeurs qui dès le début de la campagne électorale étaient tout à fait certains de leur choix de vote].

Sympathisants des partis traditionnels : les électeurs qui dès le début de la campagne électorale étaient tout à fait certains qu'ils voteraient pour le CD&V, le SP.a, l'Open vld, le CDH, le PS ou le MR [catégorie de référence = électeurs qui dès le début de la campagne électorale étaient indécis, qui étaient tout à fait certains qu'ils n'iraient pas voter ou qui étaient tout à fait certains qu'ils voteraient pour un parti non traditionnel ou bien voteraient blanc ou nul].

Militants de parti : variable dichotomique : membre actif ou administrateur d'un parti politique [catégorie de référence = membre passif ou pas membre d'un parti politique].

Sections locales des partis qui organisent des activités liées aux services des élus aux électeurs dans la province : le nombre de sections locales des partis politiques nationaux qui ont organisé au cours des douze derniers mois des activités concernant les services fournis par les élus aux électeurs afin de régler des problèmes individuels.

Genre : variable dichotomique : femme [catégorie de référence = homme].

Age : mesuré en années.

Pratique religieuse : « A l'exception d'événements familiaux et sociaux tels que les baptêmes, les mariages ou les enterrements, à quelle fréquence assistez-vous à des services religieux ? ». Les catégories de réponse vont de 1 « Au moins une fois par semaine » à 7 « Jamais ».

