

# Les partis politiques au prisme de l'organisation

Thomas Legein, Émilie van Haute

## Introduction

Les partis politiques sont nombreux en Belgique. Les systèmes partisans sont fortement fragmentés et le nombre effectif de partis est en croissance constante en raison notamment de la diversification des clivages politiques (voir le chapitre 1). Les partis politiques sont également des acteurs centraux, à tel point que la Belgique est fréquemment citée comme idéal type de partitocratie<sup>1</sup>. Exerçant un rôle majeur dans toute une série de fonctions liées à la démocratie représentative, les partis politiques jouent le rôle de *gatekeepers*. La manière dont ils s'organisent n'est dès lors pas anodine et a des répercussions sur le système politique au sens large.

Ce chapitre aborde la question des partis en tant qu'organisations, sous une triple approche : ressources, structure et prise de décision interne. Il analyse les grandes évolutions à l'œuvre dans ces domaines. En termes de ressources, les partis politiques en Belgique sont traversés par une double tendance : l'érosion de leur base d'adhésion d'une part, et la dépendance au financement public et la professionnalisation d'autre part. En termes de structure, les évolutions sont moins marquées. Les partis restent structurés autour de trois « faces » : la face de gestion de l'organisation du parti (*party in central office*), la face des mandataires et membres des exécutifs (*party in public office*), et la base du parti constituée d'adhérents et dans certains cas de sympathisants ou « citoyens intéressés » (*party on the ground*)<sup>2</sup>. Ils sont aussi structurés autour de trois niveaux principaux : les sections locales, le niveau intermédiaire et le niveau national. L'évolution principale en la matière est l'affaiblissement du *party on the ground* et des sections locales et intermédiaires au profit d'une centralisation

---

<sup>1</sup> K. Deschouwer, « The Colour Purple », in P. Webb, D. Farrell, I. Holliday (éds), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 151-181.

<sup>2</sup> R. S. Katz, P. Mair, « The evolution of party organizations in Europe: The three faces of party organization », *American Review of Politics*, 14, 1993, p. 593-617.

accrue, mais qui bénéficie surtout au *party in public office*. Si les structures des partis sont relativement stables et comparables entre partis politiques en Belgique, chaque famille partisane a une histoire qui lui est propre et est régie par une culture politique différente, qui influe sur le fonctionnement interne de ces organisations<sup>3</sup>. On constate dès lors des différences plus marquées en termes de processus de prise de décision interne. Néanmoins, une tendance se dégage, celle d'une transformation des partis d'un modèle de délégation vers un modèle plus direct d'implication des membres dans la prise de décision. Cette tendance tend à affaiblir les cadres et organes intermédiaires des partis et à renforcer une verticalité entre membres individuels et présidence, au profit de cette dernière.

## Les partis politiques et leurs ressources

Une des évolutions les plus marquantes des partis politiques en Belgique durant ces dernières décennies est le déclin progressif de l'adhésion, touchant plus particulièrement les familles historiques. Ce déclin s'opère en parallèle d'une institutionnalisation des partis politiques au sein de l'appareil étatique, notamment via la mise en place du financement public des partis. Ces évolutions se situent dans la lignée des transformations des partis politiques dans les démocraties avancées, qui ont donné lieu à la thèse de la cartellisation des partis de Katz et Mair<sup>4</sup>.

### Un déclin des effectifs

Les données disponibles sur l'adhésion aux partis politiques en Belgique sur la base des déclarations des partis confirment que l'adhésion en masse a fortement décliné<sup>5</sup>. Certes, ce déclin est pour partie lié à la meilleure capacité organisationnelle des partis dans la gestion des bases de données d'adhésion (outils en ligne et intégrés) et à une régulation accrue du statut d'adhérent par les partis (contrôle du paiement des cotisations d'adhésion, âge minimal d'adhésion requis dans la plupart des formations)<sup>6</sup>. Néanmoins, dans certains cas, l'érosion est constante et pointe vers une transformation du rapport entre citoyens et partis. Ainsi, les partis traditionnellement liés à un pilier fort (sociaux-chrétiens – CD&V et cdH – et socialistes – PS et Vooruit [ex-sp.a]) avaient développé une organisation partisane à adhésion directe mais reposant

<sup>3</sup> A. Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

<sup>4</sup> R. S. Katz, P. Mair, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, 1(1), 1995, p. 5-28.

<sup>5</sup> É. van Haute, É. Paulis, V. Sierens, « Assessing party membership figures: the MAPP dataset », *European Political Science*, 17(3), 2017, p. 366-377 ; É. van Haute, É. Paulis, *MAPP dataset*, 2017, <https://zenodo.org/record/61234>.

<sup>6</sup> É. van Haute, « Party membership in Belgium. From the cradle to the grave? », in É. van Haute, A. Gauja (éds), *Party Members and Activists*, Londres, Routledge, 2015, p. 34-49.

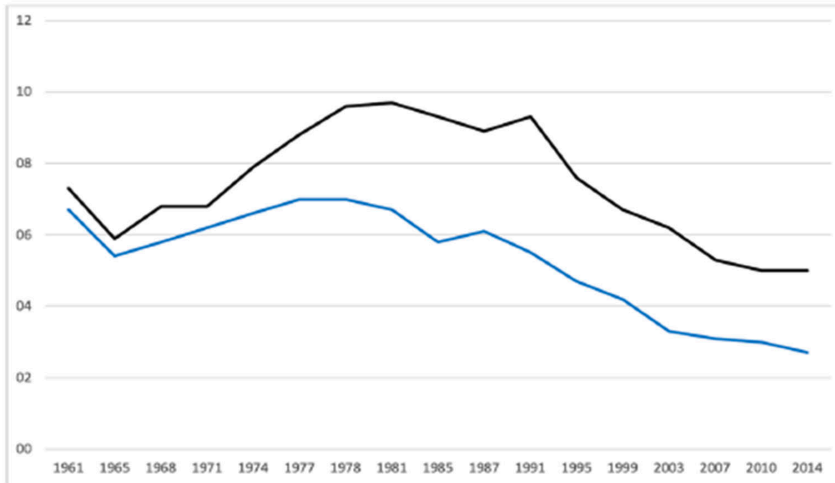
fortement sur l'intégration sociale dans un pilier. Le lien social et sociologique au parti leur a permis de construire des organisations à large assise en termes d'adhésion, et ce, jusque dans les années 1980. Ensuite, ces partis ont vu leur nombre d'adhérents fortement diminuer, en particulier depuis le milieu des années 1990 (tableau 1). Ils ont parfois perdu plus de la moitié de leurs membres en un quart de siècle : le CD&V est passé de 120 000 membres en 1994-1995 à un peu plus de 40 000 en 2020 ; le cdH de 30 000 à un peu plus de 16 000 en 2017, Vooruit de près de 80 000 à moins de 45 000 en 2015. Le PS est passé de près de 120 000 membres à moins de 50 000 membres en 2020. De leur côté, les partis libéraux sont originellement des partis de cadres. Ils n'ont jamais entièrement adopté la logique de partis de masse, même après le tournant idéologique et organisationnel de 1961. Leur nombre d'adhérents a fluctué dans le temps et est resté longtemps plus stable, même s'ils ne sont pas épargnés par un déclin plus récent : environ 65 000 pour l'Open VLD (données datées et à revoir sans doute à la baisse) et entre 25 000 et 30 000 pour le MR.

Si l'adhésion en masse semble être une caractéristique révolue, l'adhésion aux partis ne l'est pas entièrement. Les autres partis du système ont connu des évolutions moins noires. Pour ce qui est des partis régionalistes, la VU a connu son apogée électoral et en termes d'adhésion dans les années 1970 (en dépassant le cap des 50 000 membres), capitalisant sur un ancrage sociétal via le mouvement flamand. Les deux décennies suivantes ont été marquées par une érosion constante ayant mené à la scission du parti. La N-VA a récupéré la base d'adhésion de la VU et l'a redéployée pour atteindre plus de 40 000 adhérents depuis le milieu des années 2010. En 2019, elle dépasse le CD&V en termes d'adhésion. DÉFI a toujours été un parti plus resserré, notamment par sa focale historique sur Bruxelles et sa périphérie. Lors de son apogée dans les années 1970, il déclarait 15 000 membres, ramenés à environ 5 000 dans les années 2010. Les verts (Ecolo et Groen) ont développé un profil de parti de militants plus que d'adhésion de masse. Leurs effectifs n'ont jamais été très élevés ni très stables. Ils ont connu une croissance de leur nombre d'adhérents jusqu'au début des années 2000, suivie par un déclin suite à leur participation gouvernementale. Les deux partis ont cependant progressivement récupéré. La droite radicale (VB) est caractérisée par un nombre de membres croissant qui a atteint 25 000 en 2006, puis par un tassement autour des 18 000 adhérents. La gauche radicale (PTB-PVDA) a connu pour sa part un bond en avant. Alors que le parti comptait moins de 5 000 adhérents jusqu'en 2012, il en déclarait plus de 20 000 en 2019.

Cette tendance générale à la baisse concerne donc en particulier les partis historiquement d'intégration sociale, et moins les partis n'ayant jamais développé une adhésion de masse (figure 1). Elle suit néanmoins les observations à l'échelle des démocraties occidentales<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> P. Delwit, « Still in decline? Party membership in Europe », in É. van Haute (éd.), *Party membership in Europe: Exploration into the anthills of party politics*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, p. 25-42.

**Figure 1.** Évolution du taux d'adhésion aux partis politiques en Belgique, 1961-2014 (M/E)



Note : Ligne noire : ensemble des partis ; ligne bleue : partis piliers uniquement. Nombre total d'adhérents (M), calculé parfois avec des données manquantes (1961 : libéraux francophones ; 1965 : FDF et libéraux francophones et flamands ; 1968 : FDF et libéraux francophones ; 1971, 1995, 1999, 2003, 2007 : FDF). Pour certaines années électorales, les données d'adhésion sont une estimation basée sur l'année précédente, suivante ou une moyenne entre les deux (24 observations). Nombre total d'électeurs (E) : données du ministère de l'Intérieur.

Source : É. van Haute, É. Paulis, *MAPP dataset*, 2017. <https://zenodo.org/record/61234>. É. van Haute, B. Wauters, « Do Characteristics of Consociational Democracies Still Apply to Belgian Parties? », *Politics of the Low Countries*, 1(1), 2019.

**Tableau 1.** Évolution des effectifs d'adhésion (M) en Belgique, 1945-2020

|      | PCB-KPB | Groen | Ecolo | Vooruit (sp.a) | PS      | VU    | N-VA | FDf | CD&V    | cdH    | Open VLD | MR | VB | PTB-PVDA |
|------|---------|-------|-------|----------------|---------|-------|------|-----|---------|--------|----------|----|----|----------|
| 1946 | 76 194  |       |       | 38 838         | 56 422  |       |      |     |         |        |          |    |    |          |
| 1947 | 57 295  |       |       | 44 805         | 60 329  |       |      |     | 91 790  | 39 604 |          |    |    |          |
| 1948 | 44 683  |       |       | 44 741         | 68 460  |       |      |     | 120 162 | 50 070 |          |    |    |          |
| 1949 | 38 361  |       |       | 50 026         | 73 702  |       |      |     | 158 439 | 57 569 |          |    |    |          |
| 1950 | 24 360  |       |       | 54 040         | 73 118  |       |      |     | 71 679  | 27 481 |          |    |    |          |
| 1951 | 22 215  |       |       | 54 504         | 80 084  |       |      |     | 80 782  | 32 299 |          |    |    |          |
| 1952 | 19 276  |       |       | 58 160         | 89 473  |       |      |     | 101 221 | 32 602 |          |    |    |          |
| 1953 | 17 000  |       |       |                |         |       |      |     | 129 941 | 56 216 |          |    |    |          |
| 1954 | 16 239  |       |       | 66 625         | 86 389  |       |      |     | 53 821  |        |          |    |    |          |
| 1955 | 14 265  |       |       |                |         |       |      |     | 186 858 | 60 915 |          |    |    |          |
| 1956 | 13 664  |       |       | 72 237         | 100 293 |       |      |     | 173 599 | 62 404 |          |    |    |          |
| 1957 | 11 794  |       |       | 76 414         | 106 082 |       |      |     | 171 633 | 72 869 |          |    |    |          |
| 1958 | 11 328  |       |       | 78 280         | 108 720 |       |      |     | 182 399 | 70 064 |          |    |    |          |
| 1959 | 11 345  |       |       |                |         |       |      |     | 150 021 | 68 493 | 10 961   |    |    |          |
| 1960 | 11 589  |       |       | 87 155         | 111 845 |       |      |     | 153 445 | 60 306 | 18 000   |    |    |          |
| 1961 |         |       |       |                |         | 2 511 |      |     | 137 830 | 70 555 |          |    |    |          |
| 1962 | 14 465  |       |       |                |         | 6 835 |      |     | 125 013 | 45 030 |          |    |    |          |
| 1963 | 14 064  |       |       |                |         | 8 761 |      |     | 121 009 | 42 876 |          |    |    |          |
| 1964 | 14 157  |       |       | 87 775         | 116 725 | 9 235 |      |     | 116 457 | 41 204 |          |    |    |          |

|      | PCB-KPB | Groen | Ecolo | Vooruit<br>(sp.a) | PS      | VU     | N-VA | FDV    | CD&V    | cdH    | Open VLD | MR     | VB    | PTB-<br>PVDA |
|------|---------|-------|-------|-------------------|---------|--------|------|--------|---------|--------|----------|--------|-------|--------------|
| 1965 | 14 320  |       |       | 86 095            | 103 208 | 12 630 |      |        | 101 437 |        |          |        |       |              |
| 1966 | 13 421  |       |       | 87 074            | 116 628 | 17 233 |      |        | 109 592 | 38 573 |          |        |       |              |
| 1967 | 12 927  |       |       | 90 899            | 111 040 | 19 294 |      |        | 104 038 | 41 784 |          |        |       |              |
| 1968 | 12 159  |       |       | 93 523            | 114 015 | 24 997 |      |        | 114 843 | 34 400 |          |        |       |              |
| 1969 | 11 634  |       |       | 96 241            | 119 532 | 30 535 |      |        | 112 655 | 28 390 | 28 121   |        |       |              |
| 1970 | 10 553  |       |       | 99 760            | 125 719 | 35 916 |      |        | 107 945 | 39 336 |          |        |       |              |
| 1971 | 10 012  |       |       | 102 327           | 133 008 | 40 795 |      |        | 105 652 | 45 998 | 29 134   |        |       |              |
| 1972 | 9 953   |       |       | 106 553           | 134 764 | 45 801 |      |        | 101 230 | 45 496 | 31 074   | 28 433 |       |              |
| 1973 | 9 570   |       |       | 112 312           | 138 025 | 50 118 |      | 10 000 | 102 421 | 37 719 | 34 241   |        |       |              |
| 1974 | 9 450   |       |       | 112 609           | 141 853 | 49 940 |      | 10 881 | 114 369 | 47 422 | 37 257   |        |       |              |
| 1975 | 9 600   |       |       | 110 855           | 143 138 | 51 711 |      | 10 990 | 120 730 | 52 042 | 43 794   | 34 700 |       |              |
| 1976 | 9 523   |       |       | 109 253           | 145 577 | 50 989 |      | 10 518 | 126 053 | 51 604 | 48 369   |        |       |              |
| 1977 | 9 269   |       |       | 108 424           | 144 146 | 51 878 |      |        | 131 636 | 56 301 | 54 788   |        |       |              |
| 1978 | 8 792   |       |       | 111 943           | 147 269 | 53 067 |      |        | 125 219 | 61 049 | 57 520   | 42 000 |       |              |
| 1979 | 8 790   |       |       | 112 883           | 147 786 | 45 885 |      |        | 117 379 | 43 568 | 55 835   |        | 824   |              |
| 1980 | 8 135   |       |       | 113 922           | 154 798 | 49 563 |      |        | 125 141 | 57 904 | 58 625   |        | 1 231 |              |
| 1981 | 7 583   |       |       | 116 730           | 167 087 | 46 671 |      | 12 000 | 125 001 | 54 021 | 60 926   | 47 233 | 1 607 |              |
| 1982 | 6 846   | 870   | 900   | 114 181           | 161 649 | 47 410 |      |        | 123 394 | 52 732 | 66 336   | 54 161 | 2 435 |              |
| 1983 | 5 957   |       |       | 111 798           | 149 289 | 50 322 |      | 13 080 | 112 156 | 45 918 | 69 329   | 62 093 | 2 821 |              |
| 1984 | 5 528   | 835   | 754   | 108 500           | 150 671 | 52 263 |      | 11 500 | 117 286 | 42 954 | 72 480   | 66 722 | 3 269 |              |

|      | PCB-KPB | Groen | Ecolo | Vooruit<br>(sp.a) | PS     | VU    | N-VA  | FDf   | CD&V   | cdH   | Open VLD | MR    | VB    | PTB-<br>PVDA |
|------|---------|-------|-------|-------------------|--------|-------|-------|-------|--------|-------|----------|-------|-------|--------------|
| 1985 | 5 446   | 925   | 837   | 108223            | 140462 | 50890 |       | 10200 | 115633 | 41388 | 73631    | 70514 | 3698  |              |
| 1986 | 5 044   | 1 113 | 781   | 106513            | 138820 | 49072 |       | 14194 | 127695 | 41837 | 73647    | 73727 | 4004  |              |
| 1987 | 3 372   | 1 375 | 565   | 103546            | 145298 | 49164 |       | 13488 | 139266 | 42838 | 75339    | 76298 | 4213  |              |
| 1988 | 3 134   | 3 000 | 813   | 97785             | 142154 | 47582 |       |       | 133628 | 31485 | 75227    | 45824 | 2458  |              |
| 1989 | 2 662   | 2 499 | 1 296 | 99112             | 134926 | 43898 |       | 10587 | 125768 | 31979 | 75390    | 46430 | 2630  |              |
| 1990 |         | 2 130 | 1 135 | 94760             | 130894 | 40322 |       |       | 131719 | 31599 | 71051    | 35884 | 3452  |              |
| 1991 |         | 2 038 | 1 244 | 97919             | 129051 | 36162 |       |       | 131722 | 31432 | 66381    | 35324 | 4069  |              |
| 1992 |         | 2 529 | 1 722 | 93351             | 127492 | 32089 |       |       | 126426 | 33468 | 66783    | 34404 | 4682  |              |
| 1993 |         | 2 609 | 1 756 | 89085             | 128465 | 27696 |       |       | 124747 | 32565 | 80455    | 35273 | 6131  |              |
| 1994 |         | 3 786 | 2 161 | 83956             | 124081 | 21831 |       |       | 121400 | 32769 | 82804    | 34015 | 7372  |              |
| 1995 | 600     | 3 985 | 2 290 | 80582             | 117533 | 15637 |       |       | 108671 | 30569 | 79561    | 33121 | 9322  |              |
| 1996 |         | 3 273 | 1 909 | 77695             | 112731 | 19833 |       |       | 116682 | 30622 | 78287    | 35463 | 10038 |              |
| 1997 |         | 3 404 | 2 144 | 75816             | 109194 | 18487 |       |       | 112109 | 28492 | 79512    | 37795 | 10048 |              |
| 1998 |         | 3 701 | 2 430 | 74058             | 107581 | 16860 |       |       | 108441 | 26203 | 76941    | 38885 | 11218 |              |
| 1999 |         | 4 281 | 2 738 | 71386             | 103713 | 15504 |       |       | 105939 | 25283 | 75780    | 38904 | 14424 |              |
| 2000 |         | 6 171 | 3 817 | 67643             | 95765  | 15624 |       |       | 103535 | 21262 | 79850    | 38700 | 17167 | 1 254        |
| 2001 |         | 6 158 | 3 789 | 63083             | 89694  | 11543 |       |       | 98015  | 19811 | 80049    | 37900 | 17356 |              |
| 2002 |         | 5 354 | 4 189 | 66411             | 82470  |       | 9931  |       | 88890  | 19115 | 75252    | 35870 | 17544 |              |
| 2003 |         | 6 078 | 3 560 | 61637             | 82399  |       | 11464 |       | 86816  | 19823 | 73438    | 34485 | 16860 | 1 354        |
| 2004 |         | 6 153 | 3 100 | 62779             | 83105  |       | 10594 |       | 81819  | 22412 | 72748    | 29820 | 17892 |              |

|      | PCB-KPB | Groen  | Ecolo | Voorruit (sp.a) | PS     | VU | N-VA   | FDf   | CD&V   | cdH    | Open VLD | MR     | VB     | PTB-PVDA |
|------|---------|--------|-------|-----------------|--------|----|--------|-------|--------|--------|----------|--------|--------|----------|
| 2005 |         | 5 405  | 2 987 | 60 842          |        |    | 9 823  |       | 84 173 | 25 125 | 71 763   | 30 630 | 21 942 | 2 251    |
| 2006 |         | 5 462  | 4 217 | 55 599          | 95 282 |    | 10 411 |       | 83 180 | 26 305 | 72 475   | 30 131 | 25 090 | 2 335    |
| 2007 |         | 4 537  | 4 890 | 53 814          | 78 365 |    | 9 448  |       | 79 596 | 28 353 | 67 149   | 30 686 | 25 000 | 2 625    |
| 2008 |         | 4 459  | 5 006 | 52 431          | 98 444 |    | 10 217 |       | 75 793 | 26 104 | 67 061   | 28 549 | 23 850 | 2 890    |
| 2009 |         | 4 708  | 5 816 | 51 641          |        |    | 11 477 |       | 72 250 | 25 416 | 66 135   | 25 616 | 22 500 | 3 154    |
| 2010 |         | 5 075  | 6 068 | 52 751          | 81 491 |    | 15 799 | 6 165 | 70 196 | 26 027 | 66 662   | 25 739 |        | 3 939    |
| 2011 |         | 6 249  | 5 741 | 52 930          | 90 700 |    | 25 483 | 5 312 | 66 810 | 12 088 | 66 211   | 29 883 | 17 139 | 4 477    |
| 2012 |         | 7 855  | 6 227 | 50 737          | 91 164 |    | 36 439 | 5 821 | 66 031 | 14 630 | 66 232   | 27 004 | 16 433 | 5 602    |
| 2013 |         | 7 609  | 5 878 | 46 813          | 85 203 |    | 35 582 |       | 61 589 | 14 236 | 65 452   |        | 17 139 | 7 662    |
| 2014 |         | 6 249  | 5 326 | 44 574          |        |    | 41 543 |       | 56 952 | 15 053 | 65 866   | 25 114 | 17 255 | 9 692    |
| 2015 |         | 7 519  | 4 457 | 43 235          | 79 587 |    | 41 544 |       | 53 388 | 16 479 | 64 720   |        | 17 789 | 9 922    |
| 2016 |         | 7 010  | 4 262 |                 | 74 634 |    | 40 316 |       | 51 333 | 16 554 |          |        | 17 986 | 12 018   |
| 2017 |         | 7 546  | 4 217 |                 | 71 268 |    | 40 482 |       | 48 791 | 16 761 |          |        | 18 153 | 14 622   |
| 2018 |         | 10 254 | 5 549 |                 | 68 254 |    | 45 462 |       | 48 363 |        |          |        | 18 311 | 16 598   |
| 2019 |         | 11 954 | 5 938 |                 | 48 139 |    | 44 661 |       | 44 332 |        |          | 24 477 | 18 404 | 20 276   |
| 2020 |         |        | 5 513 |                 |        |    |        |       | 42 249 |        |          |        | 18 763 |          |

Note : Petits partis ou partis à courte durée de vie non inclus dans le tableau. Cellules vides : données manquantes.

Source : É. van Haute, É. Paulis, *MAPP dataset*, 2017. <https://zenodo.org/record/61234>. É. van Haute, C. Wauters, « Do Characteristics of Consociational Democracies Still Apply to Belgian Parties? », *Politics of the Low Countries*, 1(1), 2019.



## Une dépendance forte au financement public et une professionnalisation

En parallèle à l'érosion de l'adhésion, les partis politiques belges ont connu une transformation majeure de leur mode de financement suite à la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales et à la comptabilité ouverte des partis politiques introduisant le financement public des partis, une des seules modalités de reconnaissance et de régulation des partis politiques en Belgique<sup>8</sup>. L'introduction du financement public et du contrôle de dépense a révolutionné la comptabilité des partis<sup>9</sup>. Dorénavant, les ressources financières à leur disposition sont très largement liées à ce financement public (entre 75 et 90 % selon les partis). À cela s'ajoutent les rétributions éventuelles des mandataires, les dons et legs et les fonds propres. La part des cotisations des membres dans le budget total des partis est très faible : environ 3 %. Cette dépendance est une caractéristique commune des partis dans la plupart des démocraties occidentales<sup>10</sup>.

Une autre ressource sur laquelle les partis peuvent s'appuyer est le personnel rémunéré. Les partis ayant décroché des sièges au Parlement peuvent bénéficier d'assistants parlementaires (*party in public office, parliament*). Par ailleurs, ceux exerçant le pouvoir au sein d'exécutifs bénéficient aussi de l'expertise de membres de cabinets (*party in public office, government*). Enfin, le financement public permet aux partis d'engager du personnel (*party in central office*). Le corollaire est la professionnalisation des partis politiques. Néanmoins, cette professionnalisation n'est pas toujours apolitique. Dans son analyse du profil des employés de partis (focalisée sur les partis flamands)<sup>11</sup>, Pieter Moens met en évidence que près de deux tiers d'entre eux sont par ailleurs des militants actifs du parti et qu'une très faible proportion (13 %) se déclarent non activistes (c'est surtout le cas des experts dans des domaines de politiques publiques, des responsables communication et de l'administration). Il existe des différences notables entre partis, avec une plus grande proportion d'employés non militants au sein des libéraux et démocrates-chrétiens et une proportion plus faible chez les verts, la N-VA, Vooruit, et inexistante au sein de la gauche radicale. L'allocation des ressources entre les différentes faces du parti met aussi en évidence une domination de la face gouvernementale, tant sur le plan de la quantité (nombre d'employés) que sur celui de la qualité (expérience, niveau d'éducation, type de tâches), en comparaison du nombre et du profil des employés au sein de la face parlementaire ou de l'organisation centrale du parti<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> T. Gaudin, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2483-2484, 2020.

<sup>9</sup> K. Weekers, J. Noppe, B. Maddens, « 35 jaar overheidsfinanciering van politieke partijen in België (1970-2004) », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 60(7), 2005, p. 447-465.

<sup>10</sup> T. Poguntke, S. Scarrow, P. Webb *et al.*, « Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century », *Party Politics*, 22(6), 2016, p. 661-678.

<sup>11</sup> P. Moens, « Professional Activists? Party Activism among Political Staffers in Parliamentary Democracies », unpublished paper, 2020, <http://hdl.handle.net/1854/LU-8676607>.

<sup>12</sup> P. Moens, « Knowledge in Power. The Staffing Advantage of the Party in Public Office », unpublished paper, 2021, <http://hdl.handle.net/1854/LU-8695533>.

Pour Katz et Mair, cette double tendance (érosion de l'adhésion et dépendance au financement public) illustre le détachement progressif des partis de la société civile et leur pénétration de l'État<sup>13</sup>, à l'origine de mutations organisationnelles abordées dans les sections suivantes.

## Une structure organisationnelle classique

Si les partis politiques en Belgique diffèrent en termes de ressources (membres, financement et *staff*), ils sont beaucoup plus semblables sur le plan des structures organisationnelles formelles telles que décrites dans leurs statuts et suivent un modèle organisationnel classique des démocraties occidentales<sup>14</sup>. La structure des partis belges est subdivisée en trois à quatre niveaux différents selon les partis (national, provincial, arrondissement/*regio* et local). Chaque niveau est organisé autour d'un organe exécutif doté d'une présidence et d'un congrès/assemblée/conseil.

Les sections locales constituent l'unité de base des organisations partisanes<sup>15</sup>. Elles se structurent autour d'un bureau (président de section, trésorier et/ou secrétaire) et d'une assemblée générale des membres.

Ces sections locales exercent des fonctions spécifiques pour les partis politiques<sup>16</sup>. Elles constituent des agences de recrutement de nouveaux adhérents, mais aussi de formation de membres, activistes et personnel politique. En cela, elles représentent la porte d'entrée du parti et fournissent les principaux bénéfices liés au recrutement<sup>17</sup>. On y désigne les responsables du parti au niveau local, éventuellement les délégués aux échelons supérieurs. Elles sont largement en charge de la constitution des listes pour les élections locales. En outre, les sections locales fournissent des opportunités de participation pour les membres ou l'ensemble des citoyens, que cela soit sous la forme d'activités politiques ou sociales (tableau 2). Ces activités favorisent la socialisation interne et la cohésion. Par ailleurs, les sections locales fournissent également des ressources humaines importantes au parti sous la forme de volontariat, utilisées

<sup>13</sup> R. S. Katz, P. Mair, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party », *op. cit.*

<sup>14</sup> T. Poguntke, S. Scarrow, P. Webb *et al.*, *op. cit.* ; T. Poguntke, S. Scarrow, P. Webb, « Political Party Database Version 1a.3 (2017 Update) », 2017, <https://doi.org/10.7910/DVN/LCZTAN>, Harvard Dataverse, V1, UNF:6:J8/xsmsd5oDwAQLC6t2zew==.

<sup>15</sup> À noter que certains partis comme le PS, la N-VA, l'Open VLD ou le CD&V autorisent la création d'instances en deçà du niveau local. D'autres autorisent des entités structurées non pas sur une base géographique, mais sur une base fonctionnelle : section d'entreprise au PS, groupe de base au PTB-PVDA réunissant des membres d'une entreprise, d'une région ou d'un terrain de travail déterminé.

<sup>16</sup> D. D. Roscoe, S. Jenkins (éds), *Local Party Organization in the Twenty-First Century*, New York, Suny Press, 2015 ; É. Paulis, *Party Members in Context, Social network and local branches as context for party membership*, thèse de doctorat, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 2017.

<sup>17</sup> P. Selle, L. Svasand, « The Local Party Organization and Its Members: Between Randomness and Rationality », *Scandinavian Political Studies*, 6(3), 1983, p. 211-230 ; S. Scarrow, « The 'paradox of enrollment': Assessing the costs and benefits of party membership », *European Journal of Political Research*, 25, 1994, p. 41-60.

notamment dans le cadre des campagnes électorales<sup>18</sup>. Enfin, les sections locales jouent le rôle de courroies de transmission et d'agences de communication, que cela soit vers les membres du parti, vers les échelons supérieurs ou vers les pouvoirs locaux. Pour toutes ces raisons, un ancrage local fort est souvent bénéfique et est par exemple lié à une plus grande chance de survie pour les nouveaux partis<sup>19</sup>.

Cette présence décentralisée assure aux partis un quadrillage plus ou moins complet du territoire sur lequel ils opèrent mais également une certaine flexibilité face aux spécificités locales que présentent les différentes communes belges<sup>20</sup>. Le nombre moyen de sections locales de partis en Belgique a augmenté et la plupart des partis couvrent une très large proportion des communes dans leur espace géographique (tableaux 3 et 4)<sup>21</sup>. Néanmoins, cela cache une réalité sur le terrain parfois toute autre. Les activités des sections locales sont aujourd'hui parfois davantage centrées sur les élections<sup>22</sup>. Cela se traduit par un niveau d'activité cyclique et des assemblées générales statutaires moins fréquentes : alors que la plupart des partis prévoient une assemblée statutaire obligatoire par an, seules 60 % des sections locales disent en organiser une (tableau 2), démontrant une nature parfois dormante des sections locales ravivées uniquement lors des années de scrutin. En outre, l'essence de leurs activités mêle social et politique : seules 8,2 % des sections mentionnent qu'elles organisent des débats politiques.

**Tableau 2.** Fréquence des activités organisées par les sections locales, Belgique 2018

| Type d'activité  | Organisée une fois par an (ou plus) |
|--|-------------------------------------|
| Assemblée générale statutaire (ou exceptionnelle)        | 62,7 (26,0)                         |
| Séance d'information sur un thème d'actualité            | 50,2                                |
| Souper ou activité de <i>fundraising</i>                 | 41,9                                |
| Activité sociale (petit-déjeuner, drink Nouvel An, etc.) | 41,9                                |
| Rencontre avec mandataire de niveau supérieur            | 41,7                                |
| Activités en sous-groupes (femmes, seniors, etc.)        | 25,5                                |
| Excursion ou voyage                                      | 21,0                                |

<sup>18</sup> P. Webb, M. Poletti, T. Bale, « So who really does the donkey work in 'multi-speed membership parties? Comparing the election campaign activity of party members and party supporters », *Electoral Studies*, 46, 2017, p. 64-74 ; J. Townsley, « Is it worth door-knocking? Evidence from a United Kingdom-based Get Out The Vote (GOTV) field experiment on the effect of party leaflets and canvass visits on voter turnout », *Political Science Research and Methods*, 2018, p. 1-15.

<sup>19</sup> S. Beyens, P. Lucardie, K. Deschouwer, « The Life and Death of New Political Parties in the Low Countries », *West European Politics*, 39(2), 2016, p. 257-277.

<sup>20</sup> T. Legein, V. Sierens, É. van Haute, « Partis nationaux, sections locales et listes électorales locales », in J. Dodeigne, C. Close, V. Jacquet, G. Matagne (éds), *Les Élections communales du 14 octobre 2018 en Wallonie et à Bruxelles : une offre politique renouvelée ?* Genval, Éditions Vanden Broele, 2020, p. 79-102.

<sup>21</sup> B. Wauters, S. Otjes, É. van Haute, « Introduction: Parties at the Grassroots. Local Party Branches in the Low Countries », *Politics of the Low Countries*, 2(2), 2020, p. 109-124.

<sup>22</sup> K. Deschouwer, B. Rihoux, « De lokale partijafdeling: van hiërarchie naar stratarchie », in J. Ackaert, P. Dumont, L. De Winter (éds), *Tussen kiezer en hoofdkwartier. De lokale partijafdelingen en de gemeenteraadverkiezingen van 2006*, Bruxelles, VUB Press, 2008, p. 19-30.

| Type d'activité  | Organisée une fois par an (ou plus) |
|--|-------------------------------------|
| Permanence durant laquelle les gens peuvent évoquer leurs problèmes personnels | 18,6                                |
| Activités ludiques (cartes, quiz, etc.)  | 16,8                                |
| Formations   | 16,3                                |
| Débat politique  | 8,2                                 |
| Bal  | 6,7                                 |

Source : 2018 RepResent Local Chair Survey (Belgique, tous partis confondus), présenté dans S. Sierens, *From Decline to Revival? An Analysis of Party Membership Fluctuations in Western Europe*, thèse de doctorat, Bruxelles, Université libre de Bruxelles / Vrije Universiteit Brussel, 2019.

Outre le niveau local, la structure des partis politiques en Belgique comporte un ou deux autres niveaux intermédiaires selon les cas (tableaux 3 et 4). Ces niveaux intermédiaires sont organisés en assemblées (ensemble de délégués ou de membres des sections locales) et bureau (incluant généralement des mandataires, des membres désignés et un président). Originellement, les partis belges ont groupé leurs sections locales en arrondissements correspondant aux arrondissements administratifs. Néanmoins, à la suite de la provincialisation des circonscriptions électorales pour les élections fédérales d'abord<sup>23</sup> et régionales flamandes ensuite, les partis flamands ont imprimé une logique de provincialisation de leur organisation en créant des sections provinciales ou fédérations. Ayant elle aussi l'autonomie constitutive de modifier le contour des circonscriptions pour l'élection de son parlement, la Région wallonne n'a cependant pas suivi le mouvement. Les partis francophones n'ont donc pas tous imité leurs *alter egos* néerlandophones, gardant ainsi une structure principalement organisée autour des arrondissements administratifs, plus petits que les provinces. Notons néanmoins que les partis n'ayant pas suivi la logique de provincialisation de leur structure ont pour la plupart prévu des mécanismes pour que les sections d'arrondissement puissent se rencontrer afin d'assurer une coordination au sein d'une même circonscription électorale quand cela est nécessaire.

<sup>23</sup> P. Delwit, É. van Haute, « Les termes nouveaux du droit électoral aux élections fédérales : philosophie et impacts », *L'Année sociale 2002, 2003*, p. 37.

**Tableau 3.** Niveaux organisationnels géographiques des partis politiques belges néerlandophones en 2019

| Niveau | CD&V              |         | Groen                     |         | N-VA                    |         | Open VLD                   |         | Vooruit (sp.a)                |         | VB                 |         |
|--------|-------------------|---------|---------------------------|---------|-------------------------|---------|----------------------------|---------|-------------------------------|---------|--------------------|---------|
|        | Nom               | Entités | Nom                       | Entités | Nom                     | Entités | Nom                        | Entités | Nom                           | Entités | Nom                | Entités |
| 1      | <i>Vlaanderen</i> | 1       | <i>Nationaal</i>          | 1       | <i>Nationaal</i>        | 1       | <i>Nationaal</i>           | 1       | <i>Nationaal</i>              | 1       | <i>Nationaal</i>   | 1       |
| 2      | <i>Provincie</i>  | 6       | <i>Provinciale Groep</i>  | 6       | <i>Provincie</i>        | 6       | <i>Provinciaal bestuur</i> | 6       | <i>Provinciale federaties</i> | 6       | <i>Provinciaal</i> | 6       |
| 3      | <i>Regio</i>      | ?       | <i>Regionale Groep</i>    | ?       | <i>Arrondissementen</i> | 15      | <i>Regio</i>               | ?       |                               |         | <i>Regionaal</i>   | ?       |
| 4      | <i>Gemeente</i>   | 268     | <i>Plaatselijke Groep</i> | 230     | <i>Afdeling</i>         | 327     | <i>Afdeling</i>            | ?       | <i>Afdeling</i>               | ?       | <i>Afdeling</i>    | ?       |

Sources : Sites web des partis, statuts et entretiens avec les secrétaires.

**Tableau 4.** Niveaux organisationnels géographiques des partis politiques belges francophones en 2019

| Niveau | cdH             |         | DéFI                     |         | Ecolo      |         | MR              |         | PS                                       |         | PTB-PVDA                |         |
|--------|-----------------|---------|--------------------------|---------|------------|---------|-----------------|---------|--|---------|-------------------------|---------|
|        | Nom             | Entités | Nom                      | Entités | Nom        | Entités | Nom             | Entités | Nom                                      | Entités | Nom                     | Entités |
| 1      | National        | 1       | National                 | 1       | Fédéral    | 1       | National        | 1       | National                                 | 1       | National                | 1       |
| 2      | Provinces       | 5       | Comités permanents       | 3       | Provinces  | 6       | Provincial      | 6       | Fédérations                              | 15      |                         |         |
| 3      | Arrondissements | 20      | Fédérations provinciales | 5       | Régionales | 15      | Arrondissements | 12      | Unions socialistes communales (U.S.C.)   | 289     | Directions provinciales | ?       |
| 4      | Local           | ?       | Sections locales         | 64      | Locales    | 286     | Locales         | 282     | Sections d'entreprise / sections locales | n.a.    | Groupes de base         | n.a.    |

Sources : Sites web des partis, statuts et entretiens avec les secrétaires.

Le rôle de ces niveaux intermédiaires a évolué dans le temps. En premier lieu, ces sections ont joué le rôle de courroie de transmission entre les sections locales, dont elles coordonnent l'action sur le terrain, et les instances nationales. Traditionnellement, elles s'occupaient de la gestion et de l'administration du parti sur le terrain, notamment en termes de gestion du fichier d'adhésion. Néanmoins, le développement de nouveaux moyens de communication permet désormais au niveau central du parti de directement s'adresser au niveau local sans avoir besoin de passer par les différents échelons de l'organisation. Les sections provinciales et d'arrondissement ont donc progressivement vu leur fonction de courroie de transmission diminuer face au développement de moyens de communication et de gestion internes intégrés. Parallèlement, les sections provinciales et d'arrondissement réalisent globalement les mêmes fonctions que les sections locales à une échelle plus étendue. Outre la désignation de représentants aux échelons supérieurs du parti et un rôle de socialisation interne et de cohésion, elles sont par ailleurs généralement amenées à déterminer les listes des candidats aux élections régionales et fédérales.

Enfin, les instances fédérales des partis politiques belges constituent le cœur du *party in central office*. Bénéficiant d'une tendance à la centralisation et à la professionnalisation des partis politiques, ce niveau s'est renforcé dans le temps, au détriment des sections locales et des niveaux intermédiaires. Il gère la planification de la stratégie du parti, la définition de sa ligne politique, la désignation des candidats aux élections européennes (et, pour certains, fédérales), la désignation des ministres ou encore d'allocation des ressources au niveau de toute la structure. Ce niveau s'appuie essentiellement sur trois organes principaux : le congrès et/ou une assemblée de parti, le bureau (et éventuellement un organe restreint) et la présidence, auxquels les statuts consacrent des compétences bien définies mais à géométrie variable.

Le congrès se compose, dans certains partis, de tous les membres affiliés du parti (CD&V, cdH, DéFI, Ecolo, N-VA, Open VLD, VB), alors que dans d'autres partis, il se compose d'un nombre défini de délégués des échelons inférieurs ou d'organisations internes ainsi que de mandataires (Groen, MR, PS, PTB-PVDA) ou d'une situation intermédiaire (ouvert à tous les membres, mais seuls les délégués ont le droit de vote – Vooruit). Il est l'incarnation de la base du parti qui reste souveraine au travers des compétences qui lui sont dévolues. Il assure les compétences législatives de l'organisation et reste le dépositaire de la légitimité des responsables en place. À côté du congrès, certains partis (CD&V, cdH, DéFI, Ecolo, MR, N-VA, Open VLD, Vooruit, VB) – en particulier ceux dont le congrès est ouvert à tous les membres – ont en parallèle une assemblée organisée sur la base d'une logique de délégation et rassemblant les représentants et/ou délégués des niveaux intermédiaires ainsi que les responsables de groupes parlementaires que le congrès élit. Ses compétences sont plus réduites que celles du congrès, à l'exception du VB pour lequel il s'agit de l'organe souverain.

Le congrès (ou l'assemblée) se prononce sur la ligne politique du parti imprimée par le bureau, adopte les statuts, approuve les participations aux exécutifs et est également le lieu de désignation de la présidence du parti, voire des principaux responsables

de la structure<sup>24</sup>. Selon les statuts, les congrès sont appelés à se rassembler sur la base régulière d'une fois tous les (deux) ans. Ils peuvent également être convoqués sous la forme de congrès thématiques afin de mener une réflexion politique commune, de congrès programmatiques afin de participer à la construction et à l'adoption du programme du parti pour les prochaines échéances électorales, de congrès participatifs afin de se prononcer sur la participation gouvernementale du parti ou de congrès administratifs. En Belgique, la personnalité du président de parti influe cependant grandement sur la régularité des réunions du congrès depuis que le droit de le convoquer lui revient souvent à lui ou au bureau de parti sur lequel il garde une grande influence. Ceux-ci peuvent donc choisir de convoquer le congrès seulement quand les statuts l'exigent, ou peuvent au contraire y faire appel de manière plus régulière<sup>25</sup>.

Entre les réunions du congrès, le bureau endosse le rôle d'organe souverain du parti et en assure les compétences exécutives. Il concrétise les décisions du congrès en les mettant en œuvre tout en assurant la gestion quotidienne du parti. Le bureau peut aussi parfois garder la main sur la validation des listes de candidats. Il réunit (souvent hebdomadairement) les principaux responsables du parti éventuellement accompagnés de délégués des membres ou d'organisations affiliées. On peut donc typiquement y retrouver le président, les vice-présidents, les ministres et secrétaires d'État, les parlementaires ou leurs chefs de groupe, le secrétaire politique, des représentants des sous-sections géographiques ainsi que des représentants des jeunes, des femmes ou des aînés du parti, pour les partis disposant de ces organes. La taille et le poids décisionnel de cet organe varient cependant fortement selon les partis et la place que prend leur président dans les discussions qui s'y mènent. Certains partis prévoient également l'existence d'un bureau plus restreint (CD&V, cdH, MR, PTB-PVDA), que ce soit dans leurs statuts ou de manière plus informelle (Ecolo, PS, MR, PTB-PVDA).

Enfin, la présidence du parti est devenue au fil du temps une place très en vue dans le paysage politique belge. Comme l'expliquent Pilet et Cross<sup>26</sup>, les prérogatives des présidents de parti sont conséquentes puisqu'ils gardent la main dans la désignation des (candidats) ministres, mènent régulièrement les négociations gouvernementales et ont un rôle central dans le processus de désignation des candidats aux élections. Parallèlement, les présidents jouent un grand rôle dans la définition et la coordination de la ligne politique de leur parti et s'assurent que les ministres et députés la respectent en supervisant leur travail. Ils jouent également un rôle de représentation puisqu'ils sont le visage du parti.

Parallèlement à la structure classique qui vient d'être détaillée peuvent également venir se greffer une kyrielle d'autres organes annexes ou organisations affiliées. Typiquement, il est possible de retrouver dans les partis belges des organes

<sup>24</sup> K. Deschouwer, « The decline of consociationalism and the reluctant modernization of Belgian mass parties », in R. Katz, P. Mair (éds), *How parties organize. Change and adaptation in party organization in Western democracies*, Londres, Sage, 1994, p. 80-108.

<sup>25</sup> N. Dedecker, « Le Mouvement réformateur (MR) », in P. Delwit, J.-B. Pilet, É. van Haute (éds), *Les Partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, p. 146.

<sup>26</sup> J.-B. Pilet, W. P. Cross, « Uncovering the Politics of Party Leadership. A Cross-National Perspective », in W. P. Cross, J.-B. Pilet (éds), *The Politics of Party Leadership. A Cross-National Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 1-2.



administratifs tels que des comités disciplinaires chargés de régler les litiges internes et les secrétariats politiques chargés d'accompagner la présidence dans la réalisation de ses fonctions quotidiennes. Dans la même veine, les partis ont pour la plupart formalisé leurs liens avec les organisations des jeunes, des femmes ou des aînés du parti auxquelles ils allouent généralement des sièges de représentants au sein des organes de décision principaux.

## Des transformations dans le mode de prise de décision

Au-delà des questions de structure, les partis politiques en Belgique ont connu deux évolutions majeures dans leur mode de fonctionnement et de prise de décision interne : l'augmentation des prérogatives données aux adhérents dans la prise de décision au sein des partis et l'affirmation du rôle des présidents de partis. Ces deux évolutions sont caractéristiques du modèle de parti cartel tel que développé par Katz et Mair<sup>27</sup>.

### Du modèle pyramidal de délégation au modèle vertical de participation directe des membres

Jusque dans les années 1980, les partis s'organisent en interne sur la base d'un principe de délégation. Dans ce modèle, les membres confient la prise de décision à un petit nombre de délégués. Ces derniers prennent part aux grandes décisions internes du parti, notamment la désignation des principaux responsables du parti, en ce compris le président. Le modèle repose sur une délégation forte des pouvoirs de la base aux cadres intermédiaires. Bien que la plupart des partis belges gardent encore aujourd'hui une organisation hiérarchique et de délégation (voir *supra*), ils ont néanmoins renouvelé leur mode de fonctionnement et notamment les modes de prise de décision. Confrontés à un déclin du nombre de membres, les partis politiques ont mis en place de nouveaux incitants afin de tenter de renouer le dialogue avec les citoyens, pensant répondre à une demande<sup>28</sup>. Les réformes adoptées viennent nuancer le principe de délégation jusque-là central dans la conduite des activités des partis en augmentant théoriquement l'inclusion des membres dans le processus de prise de

<sup>27</sup> R. S. Katz, P. Mair, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party », *op. cit.*

<sup>28</sup> C. Close, C. Kelbel, É. van Haute, « What Citizens Want in Terms of Intra-Party Democracy: Popular Attitudes Towards Alternative Candidate Selection Procedures », *Political Studies*, 65(3), 2017, p. 646-664.

décision et en introduisant par là une relation plus directe entre le niveau central du parti et sa base<sup>29</sup>.

Bien sûr, tous les partis n'appréhendent pas de la même manière cette problématique de la *démocratie intrapartisane*<sup>30</sup>. Leur traduction différenciée de ce principe dans leurs statuts respectifs fait que des divergences importantes existent désormais entre partis par rapport au modèle pyramidal théorique. Il est possible de les situer le long d'un *continuum* allant de partis plus inclusifs à des partis plus exclusifs dans la prise de décision. D'un côté de ce *continuum* sont ainsi distribués les partis aux cultures politiques favorisant une plus large participation à la prise de décision des membres, sur la base du principe « un membre, une voix ». De l'autre côté du *continuum* sont distribués les partis aux cultures moins inclusives et ancrés dans une perspective peu participationniste. Au milieu se situent les partis ayant maintenu un principe de délégation, parfois en parallèle à un modèle plus inclusif, notamment pour la désignation du président du parti.

Parmi les procédures internes concernées par ces réformes, les règles liées à la sélection des présidents de parti, à la désignation des candidats aux élections ainsi qu'à la confection et à l'adoption des programmes électoraux ont particulièrement fait l'objet des considérations des cadres du parti. Leur analyse donne également un aperçu de la situation des partis belges sur le *continuum* décrit précédemment.

## Mode de sélection des présidents de parti

Initialement, la désignation des présidents de parti était la prérogative des instances exécutives ou groupes parlementaires des partis<sup>31</sup>. Le Parti social-chrétien (PSC) francophone est le premier parti à introduire l'élection à la présidence au suffrage universel de ses membres, dès 1970. Il faut attendre une décennie pour que d'autres suivent : le FDF en 1980 et le (nouveau) parti Ecolo en 1980<sup>32</sup>. Les partis libéraux francophone (en 1989) et néerlandophone (en 1992) ainsi que les démocrates-chrétiens flamands du CVP (en 1993), Groen en 1995, le SP en décembre 1995, le PS en mars 1997, enfin la VU (et N-VA ensuite) en 1999/2001 embrayent le pas. Le mandat est généralement de quatre ans (à l'exception de la N-VA, trois ans) et la procédure de vote prévoit deux tours, avec un second tour reprenant les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour si aucun candidat n'obtient la majorité au premier tour (à l'exception de Groen et de la N-VA). Aujourd'hui, seuls les partis radicaux font

<sup>29</sup> Aujourd'hui encore, de nombreuses études pointent le fait que ces réformes n'ont en fait eu qu'un impact marginal sur le pouvoir de décision réel des membres. Voir notamment S. Scarrow, « Parties and the expansion of direct democracy. Who benefits? », *Party Politics*, 5(3), 1999, p. 341-362 ; B. Wauters, « Leden en hun inspraak binnen politieke partijen », *Res Publica*, 45(1), 2003, p. 35-65.

<sup>30</sup> B. von dem Berge, T. Pogutke, P. Obert, D. Tipei, *Measuring Intra-Party Democracy. A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Examples from Hungary, Slovakia and Romania*, Berlin, Springer Science & Business Media, 2013, p. 2.

<sup>31</sup> J.-B. Pilet, B. Wauters, « The selection of party leaders in Belgium », in W. P. Cross, J.-B. Pilet (éds), *The Politics of Party Leadership. A Cross-National Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 30-46.

<sup>32</sup> É. van Haute, J.-B. Pilet, « Opening and Democratizing Pillar Parties? Internal reforms in Belgian political parties », *Les Cahiers du CEVIPOL*, 1, 2007, p. 14.

exception. Au Vlaams Belang, le président est élu par l'assemblée sur la base d'une candidature unique proposée par le bureau<sup>33</sup> ; au PTB-PVDA également, le conseil national propose un ou plusieurs candidats au congrès statutaire composé de délégués. Si l'évolution du mode de sélection des leaders contribue symboliquement à donner leur mot à dire aux membres, un constat amène cependant à nuancer cette évolution. Comme le montrent certaines études, le système « un membre, une voix » ne signifie pas nécessairement l'organisation d'élections compétitives et ces dernières se révèlent souvent de simples plébiscites du candidat déclaré<sup>34</sup>. Jusqu'en 2017, plus de la moitié (55,4 %) des élections internes au suffrage universel des membres tenues par les partis belges ne comptaient qu'un seul candidat<sup>35</sup>. Lorsque plusieurs candidats sont en lice, il est très fréquent qu'un candidat soit le candidat « du parti », ayant par exemple été introduit comme président *ad interim* avant le scrutin suite à des jeux de chaises musicales internes. Cela se traduit dans les scores, où la marge entre premier et second candidat est très importante (en moyenne 30 points de pour cent). Seuls quelques scrutins se démarquent de cette tendance, principalement au sein des partis libéraux, et dans une moindre mesure les sociaux-chrétiens. Loin de faire pencher les rapports de pouvoir vers la base du parti, ces réformes tendent plutôt à renforcer davantage la présidence à travers un processus de (hyper)présidentialisation et de personnalisation des partis<sup>36</sup>. La conséquence en Belgique est que la place de président de parti y est aujourd'hui parfois considérée comme plus en vue encore que celle de chef de groupe au Parlement ou de chef de file gouvernemental, expliquant de la sorte la longévité de certaines personnalités politiques à ce poste.

## Mode de désignation des candidats aux élections

Si les scrutins et la campagne qui les précède sont un moment médiatique important pour les partis, la désignation des candidats constitue une première étape décisive, et pourtant nettement moins visible. En la matière, le principe de délégation a longtemps été appliqué par les partis belges avant que certains n'ouvrent le processus aux membres<sup>37</sup>. Aujourd'hui, des différences marquées subsistent entre partis<sup>38</sup>. De

<sup>33</sup> É. van Haute, T. Pauwels, « The Vlaams Belang: Party Organisation and Party Dynamics », in R. Heinisch, O. Mazzoleni (éds), *Understanding Populist Party Organisation. The Radical Right in Western Europe*, Londres, Palgrave, 2016, p. 49-77.

<sup>34</sup> Voir notamment N. Aylott, N. Bolin, « Managed intra-party democracy: precursory delegation and party leader selection », *Party Politics*, 23(1), 2017, p. 56.

<sup>35</sup> W. Cross, J.-B. Pilet, S. Pruijssers, *Dataset Comparative Study of Party Leaders V.2 (COSPAL)*, Ottawa/Bruxelles, 2019.

<sup>36</sup> T. Poguntke, P. Webb (éds), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; M. Balmas, G. Rahat, T. Sheffer, S. R. Shenhav, « Two Routes to Personalized Politics: Centralized and Decentralized Personalization », *Party Politics*, 20(1), 2014, p. 37-51 ; L. Karvonen, *The Personalization of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*, Londres, ECPR Press, 2010.

<sup>37</sup> B. Wauters, « Intra-party democracy in Belgium: On paper, in practice and through the eyes of the members », Paper presented at the 37<sup>th</sup> ECPR Joint Sessions, Lisbonne, 14-19 avril 2009, p. 10.

<sup>38</sup> A. Vandeleene, C. Meulewaeter, L. De Winter, « Les relations entre le mode de sélection des candidats et la congruence idéologique entre masses et élites : analyse du cas belge », *Politique et Société*, 36(2), 2017, p. 91-118 ; A. Vandeleene, « La sélection des candidats aux élections par les partis politiques. L'exemple du scrutin du 25 mai 2014 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2398, 2018, p. 5-40.

manière générale, les partis procèdent en plusieurs étapes plus ou moins institutionnalisées dans les statuts : appel à candidatures, identification d'une liste de candidats, définition de l'ordre des candidats sur la liste, proposition de liste, amendements, vote final sur la liste. Durant ces étapes, une diversité d'organes peut s'exprimer, et ces organes varient selon le niveau de scrutin (communal, régional, fédéral, européen).

Les membres n'ont souvent que très peu de marge de manœuvre et se voient imposer des listes déjà (partiellement) composées qu'ils sont appelés à ratifier<sup>39</sup>. À titre d'exemple, certains partis comme le MR ou DéFI utilisent un mode de sélection majoritairement exclusif réservant aux membres de l'organisation centrale du parti le droit de composer et d'adopter les listes de candidats. Cette centralisation du processus est justifiée dans le cas des libéraux francophones par la nécessité de balancer la composition des listes en fonction des trois composantes qui forment le Mouvement réformateur. En comparaison, d'autres partis comme l'Open VLD ou Ecolo réservent une place plus grande aux affiliés dans les discussions à propos de la désignation des candidats et de leur distribution aux places importantes. Ceux-ci gardent également, à l'instar des membres de la majorité des partis belges, le pouvoir d'approbation des listes finales.

## Mode d'élaboration et d'adoption des programmes électoraux

Les programmes électoraux produits par les partis politiques sont l'occasion de mettre en avant des priorités politiques, d'opérer des repositionnements idéologiques ou de réaliser des compromis en interne<sup>40</sup>. Cela leur permet de la sorte d'augmenter la couverture médiatique sur certaines propositions afin d'y attirer l'attention de l'électeur et de potentiellement influencer le futur agenda politique du prochain gouvernement<sup>41</sup>. Ce défi est une nouvelle fois traduit de manière variée dans l'organisation des partis en Belgique. Typiquement, les congrès de parti restent souverains dans l'adoption du programme électoral. C'est le rôle joué par les autres organes des partis dans sa formulation qui les différencie. Ainsi, certains partis comme le PS laissent à la présidence, aux organes exécutifs et aux mandataires l'occasion d'influencer les discussions sur le contenu des propositions mais ne garantissent qu'aux membres et à leurs délégués un vote lors de l'adoption du document final<sup>42</sup>. Au MR, au cdH ou encore au Vlaams Belang, toutes les instances peuvent non seulement influencer le contenu du document, mais ont également un vote à exprimer lors de l'adoption finale,

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>40</sup> I. Budge, H.-D. Klingemann, A. Volkens, J. Bara, E. Tanenbaum (éds), *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

<sup>41</sup> S. Walgrave, J. Lefevere, « Do the media shape agenda preferences? », in K. Voltmer, S. Koch-Baumgarten (éds), *Public policy and mass media: the interplay of mass communication and political decision making*, Londres, Routledge, 2010, p. 45.

<sup>42</sup> T. Poguntke, S. Scarrow, P. Webb *et al.*, *op. cit.* ; T. Poguntke, S. Scarrow, P. Webb, « Political Party Database Version 1a.3 (2017 Update) », 2017, <https://doi.org/10.7910/DVN/LCZTAN>, Harvard Dataverse, V1, UNF:6:J8/xmsdSoDwAQLC6t2zew==.

ne laissant de la sorte au congrès que très peu de marge de manœuvre. Groen suit une même logique mais garantit également aux membres des espaces dans lesquels ceux-ci peuvent participer aux discussions. Enfin, Ecolo laisse à la présidence du parti et aux membres l'occasion de peser sur les discussions programmatiques mais ce sont les délégués des membres qui ont le plus de poids dans l'approbation finale.

## Conclusion

Les partis politiques en Belgique font face au défi de l'ancrage sociétal. Confrontés au déclin de l'adhésion, les partis se sont progressivement tournés vers l'État, au travers du financement public mais aussi de l'exercice des principales fonctions liées à la démocratie représentative. En Belgique, cette pénétration de l'État se fait sans reconnaissance formelle du statut juridique des partis politiques et sans contrôle et régulation spécifique au-delà de l'aspect financier. Il faut peut-être voir dans ces évolutions la source de leur image abîmée auprès du public<sup>43</sup>. Pour y répondre, certains partis tentent de repenser leur lien avec les citoyens en diversifiant les modes d'adhésion ou en réformant leurs processus de prise de décision pour donner davantage de poids aux adhérents. Ces réformes n'ont pourtant pas fait revenir les adhérents en masse. Alors que les partis traditionnels se détachent des modèles de délégation pour adopter des modèles de démocratie directe en interne, ce sont les partis dont les procédures sont les moins ouvertes qui tendent à mobiliser davantage, sur le plan électoral à tout le moins. Pour les partis, il n'est pas aisé de trouver une voie entre les injections à davantage de transparence et les sanctions liées à l'exposition au grand jour de divisions internes, l'ouverture des procédures et le souci de les maîtriser sans que la démocratie interne ne soit taxée de mascarade. La question de la place des partis dans le triptyque citoyens-partis-État est plus que jamais au cœur du débat, et les choix qu'ils posent quant à leur mode d'organisation interne sont révélateurs de leur position dans ce triptyque.

D'un point de vue organisationnel, les partis devront également intégrer deux autres défis centraux et pour partie liés : la déterritorialisation et le numérique. Sur le plan de la déterritorialisation, l'extension des droits politiques aux Belges résidant à l'étranger au niveau national fournit aux partis une nouvelle arène dans laquelle se déployer ou non<sup>44</sup>. Pour cela, les outils en ligne peuvent se révéler utiles. Le troisième chapitre aborde en détail les similitudes et divergences d'approche des partis vis-à-vis des plateformes en ligne et des réseaux sociaux. Si ces derniers peuvent apparaître comme un outil permettant de dépasser les contraintes territoriales et géographiques

<sup>43</sup> C. Kelbel, G. Sandri, É. van Haute, « Who framed the party? The perception of political organisations », in K. Deschouwer (éd.), *Mind the Gap. Political Participation and Representation in Belgium*, Londres, Rowman & Littlefield, 2017, p. 35-50.

<sup>44</sup> T. Kernallegenn, É. van Haute (éds), *Political Parties Abroad. A New Arena for Party Politics*, Londres, Routledge, 2020.

et une ressource pour se reconnecter aux citoyens, leur mise en œuvre est souvent l'apanage de professionnels et l'investissement dans ces outils se fait généralement au détriment d'un ancrage local et interpersonnel fort, participant à l'éloignement vis-à-vis de la société civile.

Tous les partis ne sont cependant pas frappés de la même manière par les défis évoqués et n'y répondent pas tous de façon identique. Les chapitres individuels permettront de mettre en évidence plus en détail les spécificités de chaque formation.

## Bibliographie

- Aylott N., Bolin N., « Managed intra-party democracy: precursory delegation and party leader selection », *Party Politics*, 23(1), 2017, p. 55-65.
- Balmas M., Rahat G., Sheafer T., Shenhav S. R., « Two Routes to Personalized Politics: Centralized and Decentralized Personalization », *Party Politics*, 20(1), 2014, p. 37-51.
- Beyens S., Lucardie P., Deschouwer K., « The Life and Death of New Political Parties in the Low Countries », *West European Politics*, 39(2), 2016, p. 257-277.
- Budge I., Klingemann H.-D., Volkens A., Bara J., Tanenbaum E. (éds), *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Close C., Kelbel C., van Haute É., « What Citizens Want in Terms of Intra-Party Democracy: Popular Attitudes Towards Alternative Candidate Selection Procedures », *Political Studies*, 65(3), 2017, p. 646-664.
- Cross W., Pilet J.-B., Pruyssers S., *Dataset Comparative Study of Party Leaders V.2 (COSPAL)*, Ottawa/Bruxelles, 2019.
- Dedecker N., « Le Mouvement réformateur (MR) », in Delwit P., Pilet J.-B., van Haute É. (éds), *Les Partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, p. 144-162.
- Delwit P., *La Vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2012.
- Delwit P., « Still in decline? Party membership in Europe », in van Haute É. (éd.), *Party membership in Europe: Exploration into the anthills of party politics*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, p. 25-42.
- Delwit P., van Haute É., « Les termes nouveaux du droit électoral aux élections fédérales : philosophie et impacts », *L'Année sociale 2002*, 2003, p. 33-49.
- Deschouwer K., « The decline of consociationalism and the reluctant modernization of Belgian mass parties », in Katz R. S., Mair P. (éds), *How parties organize. Change and adaptation in party organization in Western democracies*, Londres, Sage, 1994, p. 80-108.
- Deschouwer K., « The Colour Purple », in Webb P., Farrell D., Holliday I. (éds), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 151-181.
- Deschouwer K., Rihoux B., « De lokale partijafdeling: van hiërarchie naar strataarchie », in Ackaert J., Dumont P., De Winter L. (éds), *Tussen kiezer en hoofdkwartier. De lokale partijafdelingen en de gemeenteraadverkiezingen van 2006*, Bruxelles, VUB Press, 2008, p. 19-30.
- Gaudin T., « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2483-2484, 2020.
- Karvonen L., *The Personalization of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*, Londres, ECPR Press, 2010.

- Katz R. S., Mair P., « The evolution of party organizations in Europe: The three faces of party organization », *American Review of Politics*, 14, 1993, p. 593-617.
- Katz R. S., Mair P., « Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, 1(1), 1995, p. 5-28.
- Kelbel C., Sandri G., van Haute É., « Who framed the party? The perception of political organisations », in Deschouwer K. (éd.), *Mind the Gap. Political Participation and Representation in Belgium*, Londres, Rowman & Littlefield, 2017, p. 35-50.
- Kernalegenn T., van Haute É. (éds), *Political Parties Abroad. A New Arena for Party Politics*, Londres, Routledge, 2020.
- Legein T., Sierens V., van Haute É., « Partis nationaux, sections locales et listes électorales locales », in Dodeigne J., Close C., Jacquet V., Matagne G. (éds), *Les Élections communales du 14 octobre 2018 en Wallonie et à Bruxelles : une offre politique renouvelée ?* Genval, Éditions Vanden Broele, 2020, p. 79-102.
- Moens P., « Professional Activists? Party Activism among Political Staffers in Parliamentary Democracies », unpublished paper, 2020, <http://hdl.handle.net/1854/LU-8676607>.
- Moens P., « Knowledge in Power. The Staffing Advantage of the Party in Public Office », unpublished paper, 2021, <http://hdl.handle.net/1854/LU-8695533>.
- Panebianco A., *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- Paulis É., *Party Members in Context, Social network and local branches as context for party membership*, thèse de doctorat, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 2017.
- Pilet J.-B., Wauters B., « The selection of party leaders in Belgium », in Cross W. P., Pilet J.-B. (éds), *The Politics of Party Leadership. A Cross-National Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 30-46.
- Pilet J.-B., Cross W. P., « Uncovering the Politics of Party Leadership. A Cross-National Perspective », in Cross W. P., Pilet J.-B. (éds), *The Politics of Party Leadership. A Cross-National Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 1-2.
- Poguntke T., Scarrow S., Webb P. *et al.*, « Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century », *Party Politics*, 22(6), 2016, p. 661-678.
- Poguntke T., Scarrow S., Webb P., « Political Party Database Version 1a.3 (2017 Update) », 2017, <https://doi.org/10.7910/DVN/LCZTAN>, Harvard Dataverse, V1, UNF :6 :J8/xsmsdSoDwAQLC6t2zew==.
- Poguntke T., Webb P. (éds), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Roscoe D. D., Jenkins S. (éds), *Local Party Organization in the Twenty-First Century*, New York, Suny Press, 2015.
- Scarrow S., « The 'paradox of enrollment': Assessing the costs and benefits of party membership », *European Journal of Political Research*, 25, 1994, p. 41-60.
- Scarrow S., « Parties and the expansion of direct democracy. Who benefits? », *Party Politics*, 5(3), 1999, p. 341-362.
- Scarrow S., *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- Selle P., Svasand L., « The Local Party Organization and Its Members: Between Randomness and Rationality », *Scandinavian Political Studies*, 6(3), 1983, p. 211-230.
- Sierens S., *From Decline to Revival? An Analysis of Party Membership Fluctuations in Western Europe*, thèse de doctorat, Bruxelles, Université libre de Bruxelles / Vrije Universiteit Brussel, 2019.
- Townsley J., « Is it worth door-knocking? Evidence from a United Kingdom-based Get Out The Vote (GOTV) field experiment on the effect of party leaflets and canvass visits on voter turnout », *Political Science Research and Methods*, 2018, p. 1-15.
- van Haute É., Pilet J.-B., « Opening and Democratizing Pillar Parties? Internal reforms in Belgian political parties », *Les Cahiers du CEVIPOL*, 1, 2007.
- van Haute É., « Party membership in Belgium. From the cradle to the grave? », in van Haute É., Gauja A. (éds), *Party Members and Activists*, Londres, Routledge, 2015, p. 34-49.

van Haute É., Pauwels T., « The Vlaams Belang: Party Organisation and Party Dynamics », in Heinisch R., Mazzoleni O. (éds), *Understanding Populist Party Organisation. The Radical Right in Western Europe*, Londres, Palgrave, 2016, p. 49-77.

van Haute É., Paulis É., *MAPP dataset*, 2017. <https://zenodo.org/record/61234>.

van Haute É., Paulis É., Sierens V., « Assessing party membership figures: the MAPP dataset », *European Political Science*, 17(3), 2017, p. 366-377.

van Haute É., Wauters B., « Do Characteristics of Consociational Democracies Still Apply to Belgian Parties? », *Politics of the Low Countries*, 1(1), 2019.

Vandeleene A., Meulewaeter C., De Winter L., « Les relations entre le mode de sélection des candidats et la congruence idéologique entre masses et élites : analyse du cas belge », *Politique et Société*, 36(2), 2017, p. 91-118.

Vandeleene A., « La sélection des candidats aux élections par les partis politiques. L'exemple du scrutin du 25 mai 2014 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2398, 2018, p. 5-40.

von dem Berge B., Poguntke T., Obert P., Tipei D., *Measuring Intra-Party Democracy. A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Examples from Hungary, Slovakia and Romania*, Berlin, Springer Science & Business Media, 2013.

Walgrave S., Lefevere J., « Do the media shape agenda preferences? », in Voltmer K., Koch-Baumgarten S. (éds), *Public policy and mass media: the interplay of mass communication and political decision making*, Londres, Routledge, 2010, p. 44-64.

Wauters B., « Leden en hun inspraak binnen politieke partijen », *Res Publica*, 45(1), 2003, p. 35-65.

Wauters B., « Intra-party democracy in Belgium: On paper, in practice and through the eyes of the members », Paper presented at the 37<sup>th</sup> ECPR Joint Sessions, Lisbonne, 14-19 april 2009.

Wauters B., Otjes S., van Haute É., « Introduction: Parties at the Grassroots. Local Party Branches in the Low Countries », *Politics of the Low Countries*, 2(2), 2020, p. 109-124.

Webb P., Poletti M., Bale T., « So who really does the donkey work in 'multi-speed membership parties?' » Comparing the election campaign activity of party members and party supporters », *Electoral Studies*, 46, 2017, p. 64-74.

Weekers K., Noppe J., Maddens B., « 35 jaar overheidsfinanciering van politieke partijen in België (1970-2004) », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 60(7), 2005, p. 447-465.