

Michel Heintz

D'une partitocratie tempérée

Alors que le modèle économique et social luxembourgeois laisse apparaître les premiers symptômes d'une maladie maligne, avec l'irruption du chômage de masse et la perte de contrôle des dépenses publiques, le débat public reste marqué par la même atonie, comme si de rien n'était ou presque. Non seulement les choix opérés avec constance par les gouvernants depuis plus de 20 ans ne sont nullement remis en cause, mais ceux-là mêmes qui ont « péché » sont désignés comme étant les mieux placés pour trouver les remèdes aux travers d'une politique qu'ils ont poursuivie aveuglément.

Bien sûr, la pratique quasi institutionnelle du consensus, alliée à la force de l'habitude et du confort, ont conduit l'ensemble des gouvernements depuis 1984, quelle que soit leur couleur, à privilégier les mêmes orientations fondamentales, faites de surprotection sociale-démocrate des autochtones à l'intérieur et de dérégulation maximale à l'extérieur. Néanmoins, cette mise entre parenthèses du principe de responsabilité politique a de quoi surprendre. Tous les acteurs ne sont pas également « coupables » des déboires actuels. Surtout, le jeu démocratique vit de la confrontation des idées, d'autant plus nécessaire lorsque les choses se dégradent.

Un système verrouillé

Or, au Grand-Duché, la notion d'alternance politique semble toujours aussi suspecte. Pour les uns, elle évoque avec un brin de nostalgie un moment quasi révolutionnaire, comme l'arrivée au pouvoir d'une coalition qui ne serait pas dirigée par le Parti chrétien-social. Pour les autres, elle invite à la rupture, concept dangereux, car contraire à la pratique de la continuité, qui jusqu'à présent semblait avoir fait la preuve de son efficacité.

Marque de fabrique du système politique, la continuité est sans aucun doute la traduction du rôle pivot du PCS et de sa permanence au pouvoir. Premier parti incontesté, rassemblant un tiers des suffrages, sa suprématie électorale lui

Par bien des égards, la démocratie luxembourgeoise apparaît donc bloquée, car l'hypothèse d'une alternance franche, remettant en cause l'action des prédécesseurs, est devenue impossible.

confère un rôle essentiel et indispensable. Pourtant il me semble que son hégémonie ne doit pas qu'à l'assentiment populaire. Qu'il triomphe comme lors des législatives de 2004 avec un score rappelant les performances de Pierre Werner ou qu'il se rapetisse de consultation en consultation, comme ce fut le cas de 1989 à 1999, le résultat n'est pas loin d'être le même : le PCS trusterait les fonctions essentielles, choisirait son partenaire et fixerait les choix de gouvernement avec une autorité incontestée.

Du point de vue de l'arithmétique électorale, un socle d'un tiers des voix, aussi confortable soit-il, ne constitue

en rien une majorité. Pour peu qu'elles en éprouvent le désir, les autres forces politiques auraient tout loisir de constituer une coalition hétéroclite. Celles-ci ne font donc pas tout pour secouer les liens qui les enchaînent, mais s'accommodent sans résistance d'un système qui leur confère aussi quelque avantage. Par bien des égards, la démocratie luxembourgeoise apparaît donc bloquée, car l'hypothèse d'une alternance franche, remettant en cause l'action des prédécesseurs, est devenue impossible. Le changement semble interdit.

Une dérive technocratique ?

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, toutes les démocraties occidentales ont été confrontées, à des degrés divers, à la montée en puissance d'un nouveau pouvoir : la technocratie. Définie comme une forme de gouvernement d'entreprise ou d'Etat, où la place des techniciens spécialistes d'un domaine est centrale pour toute prise de décision, la technocratie peut être considérée comme incompatible avec les principes démocratiques classiques, puisqu'elle aboutit à confisquer une partie de pouvoir de décision aux autorités politiques investies par le suffrage universel et surtout à priver celui-ci de sa faculté d'arbitrage. A l'abri de toute sanction populaire, la technocratie développe

une politique immuable que les changements de majorité n'altèrent pas, d'où parfois l'impression que le peuple ne décide plus de rien.

Pour réel qu'il soit, que l'on cite le rôle de l'énarchie sous la V^e République en France ou même celui de la Banque centrale européenne, le pouvoir technocratique donne parfois lieu à des fantasmes ou à des théories de complots passionnantes mais peu convaincantes. Car dans presque tous les cas, l'émergence de la technocratie n'est que le fruit de renoncement du politique.

Comment situer le Luxembourg dans cette évolution ? Chose inhabituelle, le gouvernement issu des élections de 2004 compte bien deux hauts fonctionnaires qui répondent à la définition de « technocrate ». Ici comme ailleurs, la fonction publique se targue d'avoir pour elle l'avantage de la durée, alors que le ministre passe. Mais l'on serait bien en peine de trouver un réseau de fonctionnaires assez puissant pour imprimer sa marque et son autonomie face au pouvoir politique qui bénéficie lui aussi d'une durée appréciable. La fonction publique, même à ses échelons les plus élevés, est pauvre en personnalités fortes ; la servilité tout comme l'esprit partisan y sont plutôt la règle. Par ailleurs, la gestion « pépère » du quotidien dont se satisfont les ministères ne crée pas les conditions d'une prise de pouvoir des « technocrates ». Pour l'avoir politisée à outrance, les partis tiennent la fonction publique ; ce ne sont pas les fonctionnaires qui tiennent les politiques.

Le régime des partis

Bien plus qu'à la technocratie, le système politique emprunte beaucoup de ses traits à la partitocratie, dont l'Italie pré-berlusconienne semble avoir le modèle le plus abouti. La frontière entre un régime parlementaire moderne, où les partis politiques trouvent toute leur place, et la partitocratie peut paraître floue et discutable. Mais lorsque le jeu politique se referme au point d'empêcher l'émergence d'une alternative franche, que les coalitions ou les carrières personnelles perdurent et que les partis politiques multiplient leurs réseaux dans la société, aidés en cela par une presse partisane, tout indique que le régime des partis s'est emparé des rouages institutionnels.

Génétiquement, la partitocratie conduit au dessaisissement du pouvoir d'arbitrage issu du suffrage universel, les partis s'arrangeant à interpréter le verdict des urnes à leur guise, à l'émergence de « professionnels » de la politique et au mélange des fonctions partisans et gouvernementales. Ensuite, le « verrouillage » conduit à l'immobilisme qui, à son tour, devient insupportable jusqu'à ce qu'un événement extérieur et grave mette fin aux combinaisons et au système... En Italie, ce furent les juges qui donnèrent le coup de grâce à la *combinazione* ; en France, c'est l'imminence d'une guerre civile qui rendit impérieux le retour du grand homme.

**Salué comme un chef-d'œuvre
de démocratie parce qu'il permet
toutes sortes d'expression, le
système électoral conduit en fait à
opacifier le message des électeurs
que les partis interpréteront
d'autant plus facilement à
leur guise.**

Au Grand-Duché, l'éventualité d'une chute du système a pourtant de quoi faire sourire, tant les fondations paraissent solides. L'on se fatiguerait inutilement à explorer les pistes d'où pourrait venir la révolution. Deux facteurs expliquent cette différence essentielle.

La première tient au caractère très ouvert des partis politiques, qui ont eu la bonne intelligence de s'ouvrir au maximum à la population. Rien que l'addition des militants des trois principaux partis bat tous les records par rapport aux canons habituels. M. Sarkozy se réjouit d'avoir pu réunir plus de 200 000 militants sous la bannière de l'UMP, alors que pour une population électorale de 240 000 âmes, le PCS atteint les 10 000 membres. S'il fallait s'en tenir à cette dernière proportion, le président de l'UMP ne pourrait triompher que si son parti approchait les deux millions de membres ! Même les systèmes partisans disposant de partis de masse, comme l'Allemagne avec ses Volksparteien (terme intraduisible en français), sont relégués loin derrière.

Si l'on ajoute mouvements sympathisants, syndicats, associations confes-

sionnelles et autres, une grande partie de la société luxembourgeoise se retrouve « encartée » ou sympathisante d'un mouvement politique, quand bien même l'engagement idéologique qui sous-tend cette adhésion devient insignifiant, voire folklorique. A force de se banaliser, le militantisme politique perd toute authenticité. Mais les partis sont prêts à payer ce prix idéologique, car l'avantage de disposer de larges assises populaires leur semble bien préférable.

La deuxième raison tient au système électoral, dont on aurait tort de ne pas mesurer l'influence déterminante dans le système politique. Les Luxembourgeois ne ressentent pas l'impression de vivre dans un régime des partis, parce que le système électoral leur donne l'impression fallacieuse non seulement de pouvoir s'exprimer en toute liberté, mais encore de décider directement de l'attribution de postes ministériels.

Salué comme un chef-d'œuvre de démocratie parce qu'il permet toutes sortes d'expression, le système électoral conduit en fait à opacifier le message des électeurs que les partis interpréteront d'autant plus facilement à leur guise. Quant aux votes préférentiels, ses effets sont loin d'être négligeables, le plus important, me semble-t-il, étant là aussi d'élargir la base sociale du personnel politique bien au-delà de ce que l'on connaît chez les pays voisins. Ce n'est pas rien, mais déduire des règles électorales en vigueur que le peuple « nomme » les ministres est une erreur. C'est beaucoup plus l'inverse qui est vrai : sauf accident très rare – comme un bilan déplorable –, les ministres sont systématiquement confirmés par l'électorat par une sorte de vote « d'acclamation ». Contribuant à prolonger certaines carrières ministérielles au-delà du raisonnable, le vote nominatif équivaut donc moins à un message d'approbation politique qu'à un test de notoriété.

Des partis qui se partagent le pouvoir, mais qui le font en s'ouvrant le plus possible, une « classe » politique qui en possède toutes les caractéristiques mais qui peut se targuer d'une grande proximité populaire, telle est la bonne stratégie pour perdurer. Puisque chacun semble y trouver son compte, ce système de doux despotisme, toléré et même accepté volontiers, a encore de beaux jours devant lui.