

L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie ?

Benoît Rihoux, Patrick Dumont et Régis Dandoy

1.1 Introduction

Comment expliquer que tel thème trouve une place importante dans un accord de gouvernement, alors que tel autre thème n'y est pas repris ? Telle est la principale question que nous nous efforcerons de traiter à partir des données de la recherche.

Bien évidemment, beaucoup de facteurs peuvent influencer le contenu des accords de gouvernement, de cet « agenda gouvernemental » établi par les partis de la coalition. Dans ce chapitre, nous avons choisi de nous concentrer sur deux facteurs qui, selon la littérature, sont censés jouer un rôle particulièrement important : les programmes de partis et les mass médias.

Les deux premières parties de ce chapitre délimitent un cadre de réflexion autour du lien entre un agenda issu du politique et un agenda issu des médias. En effet, des études théoriques et empiriques antérieures ont déjà abordé la relation complexe entre médias et politique, et plus particulièrement entre médias, partis et gouvernements. Les caractéristiques propres au système politique belge seront également présentées. Ces considérations nous permettront de relever une série d'hypothèses pertinentes et d'élaborer un modèle qui entend saisir au mieux le rapport qu'entretient l'accord de gouvernement avec les programmes de partis et les médias.

Après une brève présentation de ce modèle et des modes d'opérationnalisation des variables utilisées, nous aborderons dans une quatrième partie les tests empiriques. Deux techniques distinctes – AQQC et régression logistique – seront appliquées à un modèle tentant d'expliquer la variation du contenu de l'accord de gouvernement en Belgique entre 1992 et 1999.

Bien que les résultats de ces deux techniques soient parfois divergents, leur complémentarité méthodologique nous permet de constater que les médias jouent en Belgique un rôle moindre que celui des programmes de partis dans la composition thématique de l'accord de gouvernement, et que les partis de la coalition ou certains partis supposés plus influents ne semblent pas particulièrement être en mesure d'imposer leurs vues et leurs thèmes au niveau gouvernemental.

1.2 Les médias et l'agenda politique

La question de l'impact des médias sur les accords de gouvernements doit être intégrée dans un questionnement plus large : celui de l'impact des médias sur l'agenda politique et, par voie de conséquence, sur l'opinion publique. Selon Larry Bartels (1993: 267), *'the state of research on media effects is one of the most notable embarrassments of modern social science'*. Les premières études consacrées aux effets potentiels des médias sur l'opinion publique ont été réalisées par des chercheurs en communication aux Etats-Unis (Lazarsfeld et al. 1944). Ceux-ci ont démontré que les effets directs sur le choix électoral étaient minimes: au mieux, les médias ne font que renforcer les préférences préexistantes des électeurs, tandis

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

que les électeurs indécis sont quant à eux moins susceptibles d'accorder de l'attention à la couverture de la campagne électorale par les médias. Ces résultats ont été confirmés par la suite et également enregistrés dans des pays européens tant pour le choix électoral que pour des indicateurs de cognition (compréhension et connaissances du champ politique) ou d'attitudes (par exemple la confiance vis-à-vis du gouvernement). Compte tenu de ces enseignements, il semble assez paradoxal que les partis et les élites politiques accordent autant d'importance à l'image qu'ils donnent d'eux-mêmes à travers les médias; une importance réelle et croissante à en juger par la professionnalisation des campagnes électorales et plus largement par la place prise par les agences de communication et autres *spin-doctors* dans la vie politique.

Une des raisons pour lesquelles nos élites politiques considèrent que les médias ont un impact substantiel sur l'opinion publique pourrait néanmoins résider dans le rôle de mise à l'agenda des médias: ceux-ci n'ont sans doute pas le pouvoir d'orienter l'opinion du public sur une problématique en particulier, mais ils peuvent peut-être déterminer l'agenda, c'est-à-dire mettre en avant les sujets sur lesquels le public peut ensuite se forger une opinion notamment en fonction de ses convictions et préférences préexistantes (Cohen 1963). Si des tests menés aux Etats-Unis ont en effet montré que les thèmes prédominants dans les médias sont aussi ceux considérés comme les plus importants par l'opinion publique, cette hypothèse n'a pas encore reçu pareille validation en Europe. En période de campagne électorale, les journalistes américains ont sans doute d'autant plus de possibilités d'orienter les débats sur certains sujets que le système de partis est faible comparé aux pays d'Europe Occidentale. Le poids des partis et des idéologies en fonction des clivages sociologiques existants contraindraient davantage le contenu des campagnes électorales et donc leur couverture médiatique en Europe (Semetko et al 1991 ; Semetko 1996).

Les quelques analyses des effets des médias sur l'*agenda politique* (et sur la relation causale inverse, c'est-à-dire les effets de l'agenda politique sur les médias) plutôt que sur l'opinion publique soulignent en effet les différences existantes entre les Etats-Unis et les pays européens: alors que les médias américains influencent davantage les sujets sur lesquels les activités législatives et exécutives portent que l'inverse, on observe au contraire aux Pays-Bas que les médias adoptent les thèmes mis en avant par les acteurs politiques (Bartels 1996; Kleinnijenhuis and Rietberg al. 1995).¹

Dans ce chapitre, nous allons donc notamment investiguer les relations entre l'agenda politique et celui des médias en Belgique. Cet exercice nous paraît nécessaire à plus d'un titre: tout d'abord, malgré un intérêt récent pour cette relation, on connaît encore peu de choses sur les effets des médias sur l'agenda politique en général; deuxièmement, la Belgique n'a jamais fait l'objet d'une étude systématique sur cette question ; enfin, ce que nous pouvons apprendre à partir du cas de la Belgique peut être très instructif pour la compréhension générale de ces relations. En effet, dans la mesure où la Belgique figure parmi les pays européens volontiers qualifiés de « particratie », l'identification potentielle d'effets des médias sur l'agenda politique conduirait soit à une falsification de l'hypothèse de Semetko, soit à tout le moins à l'attente d'effets plus importants encore dans des pays où le système de partis est moins prégnant dans la vie politique. Notons néanmoins que nous n'aborderons pas ici la relation causale inverse, c'est-à-dire l'effet de l'agenda politique sur le contenu des médias, même s'il

¹ Notons néanmoins que ces deux études ne sont pas entièrement comparables. Elles utilisent des opérationnalisations de « l'agenda politique » différentes, les périodes analysées ne sont pas les mêmes et la liste des sujets choisis est également distincte.

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

est évident que celui-ci reflète certainement, en particulier en période électorale, les problématiques mises en avant par les partis pendant la campagne.

Ce chapitre n'est toutefois pas seulement consacré à l'analyse de l'impact des médias sur l'agenda politique, ici compris comme l'agenda du gouvernement fédéral. Nous pensons en effet que notre variable dépendante, qui est l'accord de gouvernement signé par les partis de la majorité lors de la formation de cet exécutif, est tout d'abord le fruit d'une négociation entre représentants de ces partis sur base du contenu de leurs programmes électoraux. Le modèle général qui nous guide est inspiré des théories de la démocratie et postule que cet agenda gouvernemental est largement déterminé par les représentants élus (sur base partisane) par la population ainsi que par des événements qui peuvent affecter les préférences de l'opinion publique et qui sont relayées par les médias.

En l'absence de sondages scientifiques posant, systématiquement et *avant* les élections, la question standard du « problème le plus important à régler dans le pays »,² nous posons donc que les programmes de partis et le contenu des médias sont des indicateurs qui reflètent partiellement les priorités de l'opinion publique et peuvent donc être utilisés pour tester ce genre de modèle allant de *bas en haut*. Les programmes de partis sont en effet élaborés en fonction de problèmes rencontrés pendant une période couvrant une législature (et en fonction d'autres problèmes plus anciens mais non encore résolus), en fonction aussi des revendications de divers groupes de pression, mouvements sociaux et autres canaux par lesquels les préférences de la population sont relayées vers les décideurs. Les partis se doivent d'être attentifs à l'état de l'opinion publique s'ils espèrent rallier à eux un maximum d'électeurs. Le contenu des médias est aussi une variable « *proxy* » qui, sinon détermine, du moins reflète les priorités de l'opinion publique. Armés de ces indicateurs indirects, nous estimons que nous pouvons évaluer un aspect de la démocratie représentative dans notre pays : dans quelle mesure l'agenda du gouvernement réagit-il aux mouvements de l'opinion publique tels que reflétés dans les programmes de partis et dans le contenu des médias ?

Il nous faut aussi indiquer ici que l'objectif de ce chapitre est d'évaluer l'impact du contenu des programmes électoraux des partis politiques belges représentés au parlement, ainsi que l'impact des médias, sur l'accord de gouvernement négocié par les partis de la majorité lors de la formation d'un nouveau gouvernement, et non pas sur l'*action* de ce gouvernement.³ C'est donc sur la déclaration d'intention du gouvernement au début de la législature que nous estimons l'effet des programmes de partis et des médias, et nous ne pourrions donc étendre nos conclusions aux réalisations et performances du gouvernement. En suivant Linsky (1986), compte tenu de la place de l'accord de gouvernement dans le cycle de l'élaboration des politiques publiques (identification des problèmes et élaboration de solutions), on pourrait faire l'hypothèse que cette déclaration d'intention du gouvernement devrait être plus influencée par les médias que l'action (adoption des politiques et implémentation) de celui-ci. Notons qu'en effet Thomson (1999) a démontré pour les Pays-Bas que les sujets les plus mis en avant dans les programmes de partis avaient plus de probabilité d'être inclus dans l'accord de gouvernement que d'être implémentés. Néanmoins, ceux qui étaient inscrits dans l'accord avaient plus de chances d'être mis en œuvre que ceux qui ne s'y retrouvaient pas.

² Les sondages de 1992, 1995 et 1999 du PIOP et de l'ISPO sont des enquêtes post-électorales réalisées trois à six mois après la formation des gouvernements et ne peuvent donc servir dans l'analyse des déterminants du contenu de l'accord de gouvernement, sous peine de s'exposer à des problèmes évidents de causalité.

³ L'action des gouvernements est traitée dans d'autres chapitres, sous la forme des décisions prises par le Conseil des ministres, les lois adoptées par le parlement ou encore la présentation du budget annuel du gouvernement.

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

1.3 L'impact des programmes de partis et des médias sur l'accord de gouvernement

L'accord de gouvernement fixe les priorités du gouvernement pour la durée entière de la législature. Il s'agit d'un document signé par les présidents de partis de la majorité à la suite des négociations menant à la formation d'un gouvernement. Ce texte est défendu par les négociateurs de chaque parti lors de congrès de participation où les délégués (ou l'entière des membres, comme chez les écologistes) se prononcent en faveur ou contre l'entrée de leur parti au gouvernement (dans l'histoire politique belge, seul un congrès de participation d'ECOLO a refusé, en 1999, la participation au pouvoir au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale). La formation du gouvernement est alors complétée par la répartition des portefeuilles et la prestation de serment des ministres et secrétaires d'Etat proposés par les présidents de parti et le futur Premier ministre au chef de l'Etat. L'accord de gouvernement est donc un document distinct de la déclaration gouvernementale, qui est le texte lu par le Premier ministre à la Chambre et sur lequel les députés votent ou non la confiance au gouvernement (le dernier cas de refus de la confiance au parlement suite au débat sur la déclaration gouvernementale remonte à 1946). Cette déclaration est en général un résumé peu détaillé de l'accord, rédigé par le Premier ministre et ses services suite à la première réunion du Conseil des ministres (Dumont et De Winter 1999).

En Belgique comme dans la plupart des pays utilisant un système électoral de représentation proportionnelle, un seul parti ne parvient en général pas à obtenir une majorité des sièges au parlement. Dès lors, les gouvernements de coalition sont la règle plutôt que l'exception. En outre, dans la mesure où l'accord de gouvernement est un des produits (de même que la répartition des portefeuilles ministériels) des négociations entre délégations de partis pour la formation d'une coalition, cet accord est censé refléter les préférences politiques des partis qui se coalisent.⁴

Les négociateurs prennent d'autant plus de temps qu'ils sont bien conscients que l'accord de gouvernement détermine largement l'agenda politique pour le reste de la législature. Certains auteurs affirment même que les délégations impliquées dans ces phases de formation d'un exécutif constituent la véritable arène où les politiques du gouvernement sont définies et arrêtées, '*a policymaking arena par excellence*' (Peterson et al. 1983). Les rares études consacrées à l'analyse comparée et longitudinale de ces documents confirment en tout cas que les accords de gouvernement deviennent de plus en plus longs et de plus en plus détaillés (Müller et Strøm 2003), et l'étude des pays du Benelux par exemple rend bien compte de leur rôle central dans l'élaboration des politiques des gouvernements de coalition (De Winter, Timmermans et Dumont 2003 ; Timmermans et Andeweg 2003 ; Dumont et De Winter 2003). En effet, outre un contenu en termes de politiques à mener durant la législature, les négociateurs d'un accord de gouvernement définissent aussi une série de mécanismes destinés à faciliter la réalisation de cet accord, des formules de résolution de conflits d'interprétation, ou encore des procédures pour répondre à des questions qui peuvent surgir sans qu'elles aient été anticipées et donc incluses dans l'accord, voire des procédures pour amender plus substantivement l'accord sans pour autant menacer la stabilité de la coalition.

⁴ Les gouvernements de coalition sont de plus en plus fréquents en Europe de l'Ouest, et la tendance à l'élaboration, dès la formation du gouvernement, d'accords de coalition contenant les politiques à appliquer durant la législature est aussi à la hausse, de 33% dans les années 40 à 81% dans les années 90 (Müller & Strøm, 2003)

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

Contrairement à ce qu'avancent certains sceptiques qui ne voient dans les accords de gouvernement que des documents symboliques, ceux-ci reprennent des sujets chers à certains partis de la coalition, des questions et enjeux qui ne sont peut-être pas tous essentiels pour tous les membres de la coalition mais aussi des sujets pour lesquels ces partis sont en désaccord quant aux solutions à apporter. Les questions difficiles, celles qui divisent les partis de la coalition, ne sont pas systématiquement éludées mais font plutôt l'objet d'un '*package deal*' où chacun doit finalement se retrouver. Dans de récentes études de cas néerlandais (Thomson 1999) et belges (Timmermans 2003), il apparaît clairement qu'il existe bien un lien entre les promesses électorales des partis et l'agenda politique du gouvernement pour la législature, et que chaque parti voit au moins quelques uns de ses sujets favoris inclus dans l'accord de coalition.

Tout en n'étant pas légalement contraignant, par l'investiture donnée par les congrès de parti sur base de l'accord de gouvernement négocié, cet accord de gouvernement lie en pratique non seulement les partis de la coalition entre eux, mais aussi les différentes composantes de chacun de ces partis. De fait, en pratique, les délégations (composées des leaders, de parlementaires spécialisés dans certaines matières, mais aussi secondés par des représentants des services d'études, etc.) ont négocié l'accord, les présidents de parti l'ont signé, les délégués ou les membres du parti l'ont ratifié en congrès de participation, et enfin les parlementaires de la coalition ont voté la confiance au gouvernement sur cette même base (Dumont et De Winter 1999).

En Belgique, l'accord de gouvernement restreint en outre fortement la liberté d'initiative des parlementaires de la coalition, car ceux-ci doivent suivre la ligne imposée lors de la formation du gouvernement. La place de l'accord gouvernemental dans la vie politique belge est d'autant plus grande qu'il s'agit d'une tradition bien établie, voire d'une absolue nécessité depuis que le système de partis s'est fragmenté à un point tel que la formation de gouvernements majoritaires monopartisans est devenue impossible: depuis 1958, les partis élaborent en commun un protocole dans lequel ils consignent les politiques à suivre par le gouvernement. En 1961, les négociateurs produisaient déjà un document englobant un grand nombre de sujets à traiter et dès 1965, le contenu de l'accord gouvernemental était relayé par la presse, le programme intégral figurant en annexe de la déclaration gouvernementale faite par le Premier ministre Harmel (Dumont et De Winter 1999).

Jusqu'en 1991-2, les partis se référaient de façon positive à l'accord pour justifier leurs actions dans le champ des politiques prévues par la 'bible' gouvernementale, et négativement lorsqu'ils arguaient que rien dans l'accord ne les empêchait de lancer une initiative particulière. En 1992 et 1995, la dernière clause de l'accord de gouvernement, qui stipulait que '*... pour les autres matières, les partis de la majorité ont convenu de s'en tenir à la règle classique au sein d'une majorité, qui consiste à traiter celles-ci sur la base d'un consensus au gouvernement et entre les groupes de la majorité au Parlement*', a rendu obsolète l'argument de l'absence d'un sujet dans le document de référence. Les groupes parlementaires de la majorité n'avaient donc même plus pu jouir du peu de marge de manœuvre qu'il leur restait, c'est-à-dire proposer de nouvelles politiques non contenues dans l'accord, puisque désormais l'approbation explicite des autres composantes de la coalition était requise avant toute initiative.⁵ L'arène parlementaire n'est donc plus la principale en termes de détermination des

⁵ Cette clause avait été ajoutée à la demande expresse du CVP afin d'éviter de nouvelles expériences de majorités alternatives, comme cela avait été le cas pour la question de l'avortement. Elle n'a pas été reprise dans les accords des gouvernements Verhofstadt I (1999-2003) et Verhofstadt II (2003-...).

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

politiques publiques et l'agenda du parlement est largement dicté par le calendrier fixé dans le document fondateur du gouvernement.

Les programmes électoraux sont les sources publiques les plus officielles qui révèlent les préférences politiques et revendications des partis politiques. Ils sont ratifiés par des congrès, organes souverains des partis, et lient donc tous les membres du parti pour une période déterminée. Ces documents réduisent donc l'incertitude des électeurs et des partenaires gouvernementaux potentiels vis-à-vis des positions politiques des différents partis. Certains doutent de l'utilité des programmes électoraux en tant que révélateurs d'informations sur les positions respectives des partis, et donc de la possibilité pour l'électeur de poser un choix rationnel sur base de ces documents, dans la mesure où seule une proportion infime d'électeurs s'engage dans la lecture comparée des programmes pour émettre un vote bien informé. Néanmoins, par l'entremise des médias, les sujets principaux des différents programmes électoraux sont relayés et commentés par les journalistes et accèdent donc au public durant les campagnes électorales (Budge et al. 2001; Klingemann et al. 1994).⁶

Les partis politiques entrent donc en compétition électorale sur base des programmes qu'ils ont formulé, qu'ils proposent aux électeurs et qu'ils promettent de mettre en œuvre en tant que politique gouvernementale si ces derniers leur en donnent la possibilité. Selon la théorie du mandat, le parti qui gagne les élections et forme le gouvernement ne peut décevoir les attentes de ses électeurs forgées sur base des promesses électorales faites durant la campagne. Il tentera donc de réaliser au maximum son programme s'il se trouve au gouvernement, tandis que les sujets mis en avant dans leur programme par les partis de l'opposition risquent moins de se retrouver dans les priorités du gouvernement.

Outre l'hypothèse de base de la théorie du mandat qui veut qu'il y ait une plus grande congruence entre le contenu des programmes électoraux des partis de la coalition et le programme de gouvernement qu'entre les programmes des partis d'opposition et cet accord de coalition, nous pouvons aussi imaginer que les partis les plus puissants (en termes des sièges au parlement) de la coalition pourraient influencer davantage le programme gouvernemental, comme certains modèles issus de la théorie des jeux le prédisent (voir par exemple la proportionnalité des gains chez Gamson (1961)). Au contraire, dans les modèles non-coopératifs basés sur les règles institutionnelles généralement en vigueur dans la formation des gouvernements, comme ceux avancés par Baron (1998), le parti du *formateur* jouit d'un avantage disproportionnel dû à sa position spécifique qui lui permet de tirer la quasi-totalité des bénéfices possibles. Mais d'autres concepts, comme celui de la 'coalition minimale gagnante', popularisé par Riker (1962), posent que les partis de « surplus » dans la coalition, c.-à-d. les partis non nécessaires arithmétiquement à la formation d'une majorité parlementaire, tireront moins de bénéfices car ils sont moins en position de force que ceux qui sont indispensables à la stabilité de la coalition.

Si les élites tentent de représenter l'électeur médian, ce qui est une hypothèse raisonnable dans un système consensuel comme celui de la Belgique, on peut s'attendre à ce que le programme des partis d'opposition soit aussi reflété dans l'accord de gouvernement. Quelques tests de cette hypothèse ont été réalisés à l'aide d'indicateurs de l'action des gouvernements, comme par exemple les dépenses publiques ou les taux d'inflation (De Grauwe 1983, 1987; Klingemann et al. 1994). Ces tests semblent corroborer l'hypothèse: les exécutifs belges

⁶ En Belgique, la campagne officielle dure 40 jours car il faut au minimum 40 jours entre la dissolution du parlement et l'organisation d'élections législatives. Lorsque les élections ne sont pas anticipées brusquement, les partis publient néanmoins leur programme bien avant le début de cette campagne officielle, en général environ trois mois avant la date du scrutin.

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

tendent de gouverner à proximité de la position de l'électeur médian, plutôt que radicalement à droite ou radicalement à gauche.

Deux autres hypothèses pourraient également être formulées. D'une part, les partis les plus enracinés dans le système politique belge négocient mieux que les partis plus récents et, dès lors, ils tirent un avantage dans la marque laissée au programme de gouvernement. D'autre part, les partis longtemps éloignés du pouvoir tentent de compenser leur absence prolongée par un impact plus fort sur l'accord qu'il leur est donné de négocier.

L'analyse systématique des gains et des pertes des partis qui s'engagent dans une coalition en termes de préférences politiques contenues dans l'accord de gouvernement est le champ qui a fait l'objet du moins de tests sur la formation des gouvernements de coalition.⁷ Les rares analyses sur le lien entre programmes électoraux des partis et intentions politiques gouvernementales en Belgique ont montré que les sociaux-chrétiens ont davantage dominé l'agenda gouvernemental que leurs partenaires – quels qu'ils soient – dans la période allant de l'immédiat après-guerre au début des années 80 (Hearl 1992).

Notons que Hearl, tout comme les différents contributeurs à l'ouvrage collectif de Laver et Budge (1992), et tout comme Warwick (2001) dans son analyse comparée, a défini la variable dépendante comme étant la *déclaration* gouvernementale. En outre, dans toutes ces études, la mesure était la position sur l'axe gauche-droite inférée à partir de ces documents (programmes de partis et déclaration gouvernementale). Dans le cadre de notre analyse, nous utiliserons l'accord de gouvernement comme variable dépendante, et nous nous baserons sur des mesures de poids relatif de certaines catégories et non pas sur des estimations spatiales. Quoi qu'il en soit, malgré le rôle prépondérant des accords de gouvernement dans l'agenda politique et la stabilité des coalitions, la question des déterminants de la formulation de ceux-ci au cours de la formation des gouvernements demeure encore largement une *terra incognita*.

Rappelons enfin que le modèle que nous testerons rend également compte de l'effet d'une autre source potentielle d'impact sur le contenu des politiques envisagées par le nouveau gouvernement, une source qui se nourrit et nourrit elle-même l'opinion publique : les médias (cf. section précédente). Il est tout à fait concevable, voire souhaitable, que les négociateurs d'un accord de gouvernement adaptent le texte fondateur de leur exécutif en fonction d'intérêts et de préférences politiques qui ne trouvent pas de relais dans l'offre partisane existante. La réponse du gouvernement face à des événements imprévisibles est aussi nécessaire car celui-ci doit parfois agir en fonction de tels impondérables sans que des solutions soient proposées dans les programmes électoraux de ses composantes. Ainsi, le temps qui s'écoule entre la publication des programmes de partis et la signature d'un accord de gouvernement – environ quatre mois pour les trois cas (1991, 1995 et 1999) analysés ici – peut donner lieu à un événement imprévu ; cet événement peut déterminer en partie l'agenda gouvernemental, car sa couverture médiatique modifie l'état de l'opinion publique auquel le gouvernement doit aussi se référer dans le court terme. Ainsi, le fait de trouver, entre la

⁷ Dans un récent article, Paul Warwick (2001) a néanmoins repris l'analyse comparée de cet aspect, là où Laver et Budge l'avaient laissée en 1992, et donc en incluant le test de théories élaborées depuis lors. En utilisant des techniques statistiques plus adaptées, il a démontré que l'effet du parti du formateur est quasi inexistant (très faible et peu significatif), ce qui contredit Baron (1998), et que la position sur l'axe gauche-droite du gouvernement est proche de la moyenne pondérée (par la contribution en sièges à la coalition) des membres de la coalition, comme le supposait Gamson (1961). Il a également démontré que, lorsque la position du gouvernement dévie de cette moyenne pondérée des positions des composantes de la coalition, c'est pour se rapprocher de la position moyenne pondérée de tous les partis représentés au parlement, ce qui indique que les gouvernements tentent en effet de contenter également les partis d'opposition.

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

publication des programmes de partis et la signature de l'accord de gouvernement, une sur-représentation d'un thème particulier dans les médias pourrait influencer la rédaction de ce dernier. Dans le contexte belge, un exemple est celui de la crise de la dioxine (1999), révélée quelques jours seulement avant les élections et donc bien après la publication des programmes électoraux, mais aussi plus d'un mois avant la signature de l'accord de gouvernement.

1.4 Tests AQQC et de régression logistique : effets des médias et des partis sur les accords de gouvernement

1.4.1 Les techniques et les données, en quelques mots

Nous allons, pour le test empirique, exploiter deux techniques, toutes deux conçues pour rendre compte d'une variable dépendante (« résultat ») dichotomique (valeurs '0' et '1'). D'une part, l'analyse quali-quantitative comparée (AQQC) permet de réduire, de manière systématique, la complexité dans un tableau de données dichotomisée (Ragin, 1987). L'instrument qui est utilisé dans ce but est l'algèbre booléenne, « l'algèbre de la logique » (De Meur & Rihoux 2002). Le chercheur encode d'abord un premier tableau de données empiriques dans lequel chaque cas est exprimé par sa combinaison spécifique de conditions et par son résultat (recevant les valeurs « 0 » ou « 1 »). Ensuite, le logiciel condense ce tableau en une *table de vérité* qui présente les données sous forme d'une liste de *configurations*. L'étape-clé de l'analyse est la minimisation booléenne : en utilisant des algorithmes booléens, le logiciel réduit la longue expression booléenne (qui consiste en une longue description de la table de vérité) en une expression plus courte (appelée *formule minimale*) qui exprime les régularités de l'explication du résultat par différentes combinaisons « courtes » (parcimonieuses) de conditions - les différents « chemins » de l'explication, qu'il reste alors à interpréter.

D'autre part, la régression logistique, est très utile lorsque l'on veut comprendre ou prédire l'effet d'une ou plusieurs variables sur une variable à réponse binaire, c'est à dire qui ne peut prendre que deux valeurs 0/1 ou Oui/Non par exemple. La régression logistique permet en effet de modéliser la probabilité pour qu'un événement survienne étant donné les valeurs d'un ensemble de variables descriptives quantitatives et/ou qualitatives. La régression logistique débute avec un modèle consistant en un nombre limité de variables indépendantes qui sont théoriquement pertinentes, auxquelles nous pouvons ajouter des variables additionnelles comme variables de contrôle. Cette procédure estime les paramètres qui maximisent la possibilité d'observer les valeurs de l'échantillon (Pampel, 2000 : 53). Bien que pour des raisons mathématiques les coefficients de régression logistique soient plus complexes à interpréter que ceux de la régression linéaire, les signes positifs ou négatifs des coefficients significatifs indiquent néanmoins une probabilité respectivement croissante ou décroissante d'occurrence de l'événement (Grenstad, 2004 : 22).

Les accords de gouvernement que nous étudierons ici sont les accords fédéraux de 1992 (Dehaene I), 1995 (Dehaene II) et 1999 (Verhofstadt).⁸ Pour être complet, il faut néanmoins souligner que la Volksunie, qui avait pris part au gouvernement de Martens VIII, a quitté la

⁸ Etant donné le délai temporel existant entre l'accord gouvernemental de 1988 (Martens VIII) et les premières données issues des médias et des programmes de partis, nous n'étudierons pas l'accord de Martens VIII. De plus, cet accord était très long mais quasiment entièrement consacré aux réformes institutionnelles. Depuis, et pour différentes raisons, les accords de coalition sont bien plus courts.

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

coalition en 1991, provoquant la formation du gouvernement Martens IX. De par la proximité des élections, aucun accord de gouvernement n'a été rédigé et nous n'analysons pas d'autres documents que les trois précités. Le volume de ces accords de coalition varie d'année en année, allant de 297 phrases en 1992 à 685 phrases en 1999 en passant par 828 en 1995.

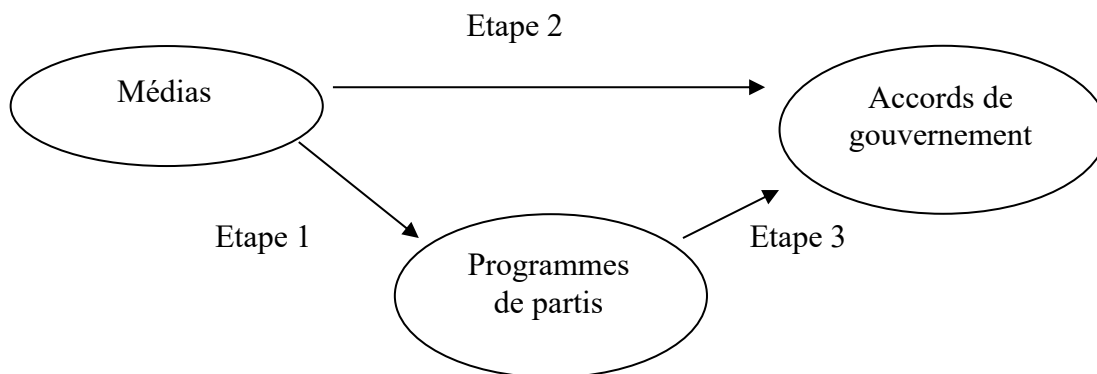
Le modèle que nous testerons ici se fera en quatre étapes. Les cas sélectionnés sont ceux des élections de 1991, 1995 et 1999. La formalisation des données pour les accords de gouvernement nous impose de calculer la *variation* des thèmes entre deux accords – c'est-à-dire entre 1992 et 1995, ainsi qu'entre 1995 et 1999 – et la mettre en rapport avec la présence de ces mêmes thèmes en 1995 et 1999. Ceci explique pourquoi nous n'étudierons formellement que les tentatives d'explication de deux compositions d'accord de coalition : celles de 1995 et 1999.

Etape 1 – L'effet des médias sur les programmes de partis ;

Etape 2 – L'effet des médias sur les accords de gouvernements ;

Etape 3 – L'effet des partis sur les accords de gouvernements ;

Etape 4 – Modèle plus complet : L'effet des médias *et* des partis sur les accords de gouvernements.



Etape 1 : l'effet des médias sur les programmes de partis

Malgré le fait que les partis politiques belges soient seulement responsables envers leur circonscription électorale qui est basée sur une assise communautaire (flamande ou francophone), les élites politiques devraient être attentives aux préférences des deux communautés telles que reflétées dans les médias si ils font montre d'ambitions au niveau national. Les élites politiques nationales sont presque obligées de lire les périodiques ou de suivre les journaux télévisés dans les deux langues – ou au moins que les assistants parlementaires ou les collaborateurs des cabinets ministériels reportent ces informations – si ils doivent prendre des décisions – ou réagir à certaines décisions – qui sont applicables aux deux communautés. De plus, avoir accès aux médias de l'autre côté de la frontière linguistique peut constituer un atout politique, même au sein de sa propre communauté. En effet, le non-électeur d'aujourd'hui peut demain devenir le citoyen auquel s'appliqueront les politiques à compétence fédérale. L'hypothèse testée ici entend que les médias flamands et

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

francophones ont un effet conjoint et simultané sur chaque programme électoral de chaque parti, indépendamment de sa communauté linguistique.

A l'issue de tests statistiques, les médias peuvent être considérés comme étant responsables de plus de 14% du contenu des programmes de partis. Cependant, ce faible taux d'explication est à relativiser puisque certaines tendances globales sont à remarquer. En effet, les médias semblent avoir une plus grande influence sur les programmes de partis lors des élections de 1995 que lors de celles de 1999. Le contexte dans lequel des élections de 1999 – c'est-à-dire un certain nombre d'événements externes comme l'affaire Dutroux, les cas de corruption autour de l'affaire Agusta-Dassault, etc. – auraient pu suggérer que les médias aient eu une plus grande influence. Ce n'a pas été le cas, ce qui est sans lien au caractère relativement « statique » des programmes des partis, qui ne sont souvent modifiés que par retouches d'une élection à l'autre.

Par contre, nous ne pouvons pas déterminer de divergences flagrantes si nous découpons différemment les périodes d'analyse du contenu des médias susceptible d'influencer celui des programmes de partis. En effet, prendre en compte l'ensemble du contenu des articles et reportages TV pendant l'ensemble de la législature précédant la parution des programmes – c'est-à-dire plus ou moins trois mois avant les élections – ou prendre en compte ce contenu seulement lors des derniers 12 mois précédant cette parution ne modifie en rien la capacité explicatrice des médias. Cela tend à prouver que les programmes de partis ne sont pas influencés lors des derniers mois mais bien par tous les événements relatés et points de vues exprimés dans les médias au cours des dernières années. Cela peut signifier que la ligne éditorialiste des divers médias ne semble pas différer à l'approche des élections : l'apport et l'introduction de nouveaux thèmes, différents de ceux déjà mentionnés dans les programmes électoraux ou les éventuelles critiques du gouvernement sortant semblent être limitées.

Les différences entre les partis sont plus considérables. Le poids relatif des thèmes abordés dans les programmes de partis sociaux-chrétiens francophones et flamands est expliqué de manière plus affirmée par les médias – près de 20% d'explication. Les programmes de partis socialistes et écologistes sont par ailleurs moins influencés par les médias que les autres – entre 8 et 12% d'explication par les médias. L'influence la plus importante que les médias ont eu est celle sur le programme du PSC en 1995 – 28% – tandis que la plus faible concerne le programme électoral du SP en 1999 avec à peine 5% d'influence. On peut donc dire que les partis sociaux-chrétiens sont plus « opportunistes », en ce sens qu'ils tiennent plus compte de ce qui « fait les nouvelles » lorsqu'ils élaborent leur programme, tandis que les partis socialistes et écologistes tiennent plus à leur « ligne » politique et se laissent moins influencer par le contenu des médias.

L'analyse plus détaillée parti par parti et media par media pour 1995 nous indique une forte tendance globale. Tous les partis belges, sans exception, sont influencés par les médias flamands, aussi bien les périodiques que les journaux télévisés⁹. Seuls deux partis flamands sont perméables à l'influence des médias francophones : il s'agit du CVP influencé par les périodiques du sud du pays et du SP influencé par les journaux télévisés francophones. Du côté francophone, outre l'influence sans conteste des médias flamands, le tableau est plus partagé. En effet, Ecolo apparaît comme influencé par seul les périodiques, le PS et le PRL semblent influencés par les journaux télévisés, tandis que le PSC est influencé par les deux

⁹ Il est à remarquer que, si les périodiques flamands ont une influence positive sur tous les programmes de partis, les relations entre les journaux télévisés flamands et les programmes de partis est négative. En d'autres mots, lorsque les télévisions du nord du pays abordent un thème au cours de leurs JT, ce thème aura tendance à ne pas se retrouver dans les programmes électoraux.

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

types de médias. Ce qui est le plus frappant ici, c'est l'asymétrie Nord-Sud, qui confirme l'idée suivant laquelle le personnel politique flamand (dirigeants et cadres, qui sont le plus souvent à la manœuvre pour l'élaboration des programmes) est, assez largement, peu réceptif à ce qui se produit dans la partie francophone du pays.

Les tendances globales désagrégées pour les élections de 1999 sont moins marquées et plus dispersées qu'en 1995. L'influence négative des journaux télévisés flamands est toujours fortement marquée mais ne concerne pas tous les partis. Agalev et le Vlaams Blok ne semblent plus influencés par les médias télévisuels flamands, tandis que le SP semble influencé positivement par les JT flamands. Les médias francophones semblent avoir une influence certaine au nord du pays : les journaux télévisés francophones influencent le programme du CVP et les périodiques francophones influencent Agalev, le Vlaams Blok, le VLD et la Volksunie. Paradoxalement, les périodiques flamands semblent plus influencer le sud que le nord du pays. Les analyses concernant tous les partis francophones indiquent une influence certaine des périodiques flamands sur le contenu de leurs programmes tandis que seuls le CVP et la Volksunie semblent influencés en Flandre. Enfin, si le PS ne subit aucune influence d'un média francophone quel qu'il soit, Ecolo et le PRL sont influencés par les périodiques francophones et le PSC est influencé par les journaux télévisés du sud du pays. Ceci nous amène donc à nuancer l'analyse de 1995 : une partie des « signaux » médiatiques francophone (en particulier via la presse écrite) sont tout de même captés par les partis flamands.

En conclusion, on peut dire que les médias exercent, au total, peu d'influence sur le contenu des programmes de partis, en tout cas à court terme. Par contre, on peut trouver la trace d'une certaine influence sur le plus long terme, comme s'il existait une sorte de logique d'« accumulation » : lorsqu'un thème reçoit, de manière régulière et pour une durée assez longue, une forte attention médiatique, il finit par recevoir une place assez importante dans les programmes. Une autre conclusion est que les partis sociaux-chrétiens apparaissent plus influencés par les médias que les autres partis. Sans doute est-ce dû au fait que leur profil idéologique est moins marqué, et que dès lors ils parviennent, mieux que d'autres, à s'adapter aux thèmes du moment ? Enfin, une « trouvaille » particulièrement intéressante est que les mass médias flamands (surtout en 1995, mais aussi en 1999) sont, d'assez loin, les plus influents – y compris sur les programmes de plusieurs partis francophones. On pourrait expliquer ceci par le caractère dissymétrique du système belge : la partie flamande du pays étant économiquement et démographiquement plus forte, et également plus « cohérente » sur le plan du projet politique (existence d'un « projet flamand » plus clair), les partis francophones tendent souvent à accorder une grande importance aux médias flamands, et tendent aussi à développer leurs programmes en « miroir », en réaction à ces médias du Nord du pays.

Etape 2 : l'effet des medias sur les accords de gouvernement

L'influence des medias sur l'accord de gouvernement s'évalue statistiquement à en moyenne 17%. En d'autres termes, cela signifie que près de 17% de l'ensemble des thèmes abordés dans l'accord de gouvernement sont des thèmes qui sont au préalable exposés et défendus par les médias belges. Cependant, cette influence n'est pas stable au cours du temps. Les médias s'avèrent plus prépondérants dans l'explication du contenu de l'accord de gouvernement de 1995 – 22% d'explication – que dans celui de l'accord de 1999 – 13% d'explication. Ces faibles taux d'explication – particulièrement en 1999 – peuvent s'expliquer par le caractère

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

plus 'politique' et négocié de l'accord de gouvernement qui implique que les thèmes qui y sont abordés ne sont pas les plus populaires aux yeux des médias ou de l'opinion publique mais sont ceux qui sont la résultante de l'ensemble de politiques publiques négociées entre les différents partis composants une coalition parfois hétéroclite – en terme de positionnement sur un axe communautaire ou un axe socio-économique.

De même, la prise de compte de données des médias périodisées de manière différente n'apporte pas d'éléments intéressants. En effet, que l'on prenne en compte les médias dans les 12 mois précédant la présentation de l'accord de gouvernement ou que l'on étudie ceux issus des quatre ans de la législature, la capacité explicative des médias reste stable pour les deux accords de gouvernement analysés. L'hypothèse d'un effet à court terme supérieur est donc à rejeter puisque le contenu des médias quelques mois avant la parution de l'accord ne semble pas influencer celui-ci plus que le contenu de ces mêmes médias quelques années auparavant. La rédaction de l'accord de gouvernement suit donc, très largement, une logique « politique » (liée à la négociation et aux aspects techniques des dossiers) qui prime assez largement sur la logique médiatique.

Si nous regardons de plus près ces relations d'influence entre les médias et les accords de gouvernement, nous distinguons un cheminement commun parmi les deux cas étudiés. Dans aucun des accords de gouvernement les périodiques francophones ne semblent jouer un rôle important. Par contre, et les périodiques flamands et les journaux télévisés francophones ont une influence certaine sur les accords de gouvernement de 1995 et 1999. Cette influence est également présente en ce qui concerne les journaux télévisés flamands, mais cette relation s'avère négative. En d'autres termes, les thèmes abordés lors des JT flamands ont tendance à ne pas se retrouver dans les accords de gouvernement. Ceci peut apparaître, de prime abord, surprenant. Pourtant il existe une explication logique : lorsque les JT flamands reprennent particulièrement certains thèmes, ils ont tendance à offrir une « tribune » aux partis du Nord du pays, entre autres en matière institutionnelle et communautaire. Cela appelle une réaction et une crispation des partis francophones, qui se traduit en fin de compte par un « grand compromis » entre francophones et flamands dans le cadre de l'accord gouvernemental. Le résultat est que certains thèmes très « porteurs » du côté flamand sont sous-représentés dans l'accord fédéral – mais certainement sur-représentés dans l'accord de gouvernement au niveau régional flamand (qui n'est pas analysé ici).

En guise de conclusion partielle à ces tests visant à estimer l'effet potentiel des médias sur la composition thématique d'agendas plus politiques (programmes de partis et accords de gouvernement, nous pouvons affirmer que les médias belges, indépendamment de leur nature ou de leur origine linguistique, n'ont qu'une influence marginale sur les accords de gouvernement, et une influence limitée sur les programmes de partis. Lorsque cette influence existe toutefois, elle se produit assez clairement du Nord vers le Sud du pays.

Etape 3 : l'effet des partis sur les accords de gouvernement

Comme établi précédemment, l'effet de l'agenda des partis politiques sur l'accord de gouvernement est au centre d'un certain nombre de théories qui affirment que 'les partis sont importants' pour la détermination de la politique du gouvernement. Les tests empiriques du 'mandat du parti' indiquent généralement une relation positive entre les préférences des partis politiques - particulièrement les partis qui forment la coalition – et la politique du gouvernement. Dans certains pays, dont la Belgique, les tests empiriques d'un 'effet partisan' plus général, prenant en compte tous les partis représentés au parlement afin de vérifier si les

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

gouvernements tentent de positionner leurs points de vue politiques près de celui de l'électeur moyen, illustrent le fait que les partis de l'opposition peuvent également avoir un effet sur les politiques gouvernementales. Nous supposons par ailleurs que ces partis de l'opposition ont plus d'influence dans les années 1990 que lors des périodes précédemment testées par d'autres auteurs, comme en témoigne le pourcentage agrégé des trois familles traditionnelles qui n'a jamais été si bas que lors de la dernière décennie, dû aux succès électoraux de partis quasiment mono-thématiques – les partis écologistes et le Vlaams Blok.

Nous testons ici la 'théorie du mandat' en observant l'effet des partis de la coalition sur l'accord de gouvernement afin de voir si certains partis – les plus grands, les plus expérimentés, etc. – ont effectivement plus d'influence que d'autres. Lors du gouvernement Dehaene II de 1995 à 1999, nous avons quatre partis participant à la coalition gouvernementale, à savoir les sociaux-chrétiens flamands et francophones – le CVP et le PSC – et les socialistes flamands et francophones – le SP et le PS. Lors de la coalition de 1999 à 2003, pas moins de six partis forment la coalition : à nouveau le SP et le PS, auxquels s'ajoutent les libéraux flamands et francophones – le VLD et le PRL-FDF-MCC – ainsi que les écologistes flamands et francophones – Agalev et Ecolo.

Nous analyserons également la théorie de l'agenda du parti qui est basée sur l'idée que les accords de gouvernement ne reflètent pas seulement les préférences des partis de la coalition, mais également l'électeur moyen. Ainsi, les thèmes mis en exergue par les partis de l'opposition peuvent dans une certaine mesure être repris dans l'accord de gouvernement. Nous prendrons donc en compte un modèle où les 10 principaux partis belges sont analysés.

Les programmes de partis en Belgique contribuent fortement à la détermination du contenu de l'accord de gouvernement. Ainsi, en 1995, pas moins de la moitié des thèmes qui y sont abordés proviennent des programmes électoraux, tandis qu'en 1999, c'est plus des deux tiers de cet accord qui sont expliqués par les partis. Mais nous pouvons néanmoins dégager de profondes différences selon les années et les modèles testés.

En effet, pour 1995, si l'on ne prend en compte que les partis de la coalition, les partis qui ont de l'influence sur l'accord de gouvernement sont les partis sociaux-chrétiens – CVP et PSC – et le parti socialiste francophone. Le CVP peut être identifié comme le parti qui a le plus d'influence, tandis que le SP ne semble pas avoir d'influence du tout sur le contenu de l'accord. En clair : les partis qui ont le plus d'influence sont soit les partis « pivotaux » (plus proches du centre, comme le PSC), ou les plus gros partis (CVP et PS).

Si nous y ajoutons les partis de l'opposition, les résultats changent radicalement. Si le CVP semble être toujours le parti le plus puissant, il est suivi du SP, du Vlaams Blok et finalement du PRL-FDF, seul parti francophone à avoir une quelconque influence sur l'accord de gouvernement. A contrario, la Volksunie et Agalev exercent une influence négative sur le contenu de l'accord : cela signifie que les thèmes plus abordés dans les programmes de ces partis se retrouvent *moins* dans l'accord de gouvernement. Les autres partis – le PSC, le PS, le VLD et Ecolo – n'ont aucune influence (positive ou négative) sur le contenu thématique de l'accord de gouvernement. Cela signifie, en clair, que des thèmes plus portés par certains partis d'opposition, de taille importante comme le PRL-FDF et le Vlaams Blok, se retrouvent également plus dans l'accord de gouvernement. Ces partis exercent donc une fonction de « mise à l'agenda », de manière indirecte bien sûr (vu qu'ils restent dans l'opposition).

Ces résultats pour 1995 confirment donc la théorie du mandat et ses sous-hypothèses (cf. supra) concernant par exemple l'influence proportionnelle des partis de la coalition. Dans le cas des deux accords de gouvernement analysés, le CVP principalement, et le PSC et le PS

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

dans une moindre mesure paraissent être en 1995 les partis les plus puissants au sein du gouvernement. De même, ils confirment l'explication néo-institutionnelle qui voudrait que le parti du *formateur* de gouvernement – à savoir le CVP – ait un impact (positif) plus important.

Par ailleurs, la théorie du *mandat* est également vérifiée dans ce cas car ajouter les partis d'opposition à notre modèle accroît la part de l'accord de gouvernement qui est expliquée par les programmes de partis. En d'autres termes, les partis de l'opposition jouent un rôle important dans la détermination des thèmes qui sont abordés dans le document d'accord de coalition pour la législature à venir (cf. supra).

L'accord de gouvernement de 1999 présente une toute autre facette. En effet, il est soumis à plus d'influence de la part des thèmes provenant des partis – pour rappel plus de deux tiers des thèmes abordés dans cet accord proviennent des programmes électoraux. Les différences de poids des différents partis sur cet accord sont également intéressantes. Si l'on ne prend en compte que les partis de la majorité, le PS est de manière claire le parti le plus influant, suivi du PRL-FDF-MCC et d'Agalev. Les trois autres partis de la coalition, Ecolo, le SP et, de manière plus surprenante le VLD, n'ont pas d'influence sur le contenu de l'accord de gouvernement. La théorie du mandat est dans ce cas non vérifiée. Puisque le VLD est le parti du formateur, nous aurions pu supposer qu'il imprime une marque plus grande sur l'accord de gouvernement que les autres partis. Une explication peut être trouvée dans la position idéologique du VLD : contrairement au CVP en 1995, il ne constituait pas un parti proche du centre de l'échiquier politique. Le VLD était (et est encore) en effet situé plus à droite que le PRL-FDF-MCC. Dans ces conditions, vu que l'accord de gouvernement constitue nécessairement une forme de compromis, il est logique que le parti libéral le plus centriste (en l'occurrence le PRL-FD-MCC) retrouve davantage de son profil programmatique dans l'accord.

Si l'on ajoute à notre modèle les partis de l'opposition, le PS se positionne toujours comme le parti influant le plus sur l'accord de gouvernement, suivi de la Volksunie – parti d'opposition – et du PRL-FDF-MCC. Aucun des programmes des autres partis, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, n'ont de poids significatif sur les thèmes retenus lors de la rédaction de l'accord gouvernemental.

En bref, le contenu des programmes électoraux de partis est responsable d'une large part des thèmes abordés dans l'accord de gouvernement, en 1995 et en 1999. Cette influence des partis est, selon les cas, explicatrice de la moitié ou des deux tiers de l'accord. Cependant, seuls certains partis arrivent à tirer leur épingle du jeu et à imprimer leur marque sur le contenu de l'accord de gouvernement. C'est ainsi le cas du CVP en 1995 et du PS en 1999. Il est également intéressant de remarquer que certains partis d'opposition jouent également un rôle de mise à l'agenda bien qu'ils ne soient pas formellement associés à la négociation de l'accord de coalition, tandis que d'autres partis d'opposition jouent un rôle de « repoussoir » pour certains thèmes.

Etape 4 : l'effet conjoint des médias *et* des partis sur les accords de gouvernement

Afin de tester l'influence conjointe des programmes de partis et des médias sur l'accord de gouvernement, nous agrégeons les données quantitatives sur les différents médias belges pour la période comprise entre la publication des programmes électoraux et la signature du nouvel

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

accord de coalition, c'est-à-dire près de quatre à cinq mois de données concernant les thèmes abordés par les médias.

Dans le cas de l'accord de gouvernement de 1995, l'effet conjugué des médias et des programmes de partis permet d'expliquer plus de la moitié des thèmes qui y sont abordés. L'hypothèse de Gamson (1961) concernant l'influence proportionnelle au poids du parti ainsi que l'explication néo-institutionnelle d'une influence plus forte du parti du formateur se trouvent ici confirmées puisque seuls le CVP – plus grand parti de Flandre – et le PS – plus grand parti de Wallonie – ont une influence réelle sur le contenu de l'accord. Parmi les différents médias étudiés, seuls les périodiques francophones ont une influence sur l'accord. Une explication pourrait être que ces périodiques soient plus soucieux de donner une visibilité aux thèmes plus portés par les principaux partis, sans exclusive (en particulier *Le Soir*). Toujours est-il que l'influence des médias apparaît nettement plus faible que celle des partis.

Si nous élargissons nos analyses aux partis de l'opposition, toujours pour 1995, la présence de ceux-ci démontre une plus grande influence de l'effet conjugué des partis et des médias sur l'accord de coalition. Ainsi, si le CVP – et dans une moindre mesure le PS – confirme sont large poids sur l'accord, le SP y joue un rôle non négligeable, tandis certains partis de l'opposition ont également une influence certaine sur l'accord de gouvernement. C'est ainsi le cas de la Volksunie et d'Agalev qui ont une relation négative avec l'accord – signifiant que les thèmes discutés dans l'accord sont des thèmes qui n'avaient pas été repris par ces partis dans leur programme électoral – ainsi que du Vlaams Blok et le PRL-FDF. Il est à remarquer que parmi les médias analysés, les périodiques francophones sont toujours les seuls à avoir une quelconque influence sur l'accord de gouvernement.

Par rapport à 1995, le cas de 1999 permet une meilleure explication du contenu de l'accord de gouvernement via les thèmes abordés dans les programmes de partis et dans les articles et reportages parus dans les médias. Cette plus grande influence pourrait cependant s'expliquer par le fait que pas moins de six partis composent cette coalition, contre quatre en 1995. Le parti qui a le plus d'influence sur l'accord de gouvernement est, sans surprise, le PS, suivi du PRL-FDF-MCC et d'Agalev. De manière plus surprenante, le VLD n'a statistiquement pas d'influence sur le contenu de l'accord, mais ceci peut s'expliquer assez largement par sa position idéologique plus excentrée (cf. supra). Les médias sont également présents dans ce modèle explicatif et il est intéressant de remarquer que les journaux télévisés flamands et francophones ont tous deux une influence certaine sur l'accord de coalition. Il semble donc que le jeu médiatique – en particulier télévisuel – ait joué un rôle nettement plus clair en 1999.

Enfin, si nous faisons intervenir les programmes électoraux des partis de l'opposition dans nos analyses, la capacité explicative des variables médiatiques et partisanes ne s'en trouve pas renforcée. Ceci n'est pas surprenant puisque comme les six partis au sein de la coalition se répartissent de gauche à droite – en d'autres termes, il s'agit d'une coalition idéologiquement non-connectée – on peut supposer qu'ils couvrent la plupart des différences thématiques qui peuvent exister au sein du système de partis pris dans son ensemble. Dès lors, le fait d'ajouter les partis d'opposition n'apporte rien à l'analyse globale. De manière désagrégée, on peut constater que ce sont toujours les partis francophones socialistes – PS – et libéraux – PRL-FDF-MCC qui tirent leur épingle du jeu, auxquels s'ajoute le parti d'opposition la Volksunie et, dans une moindre mesure, Agalev. En ce qui concerne les médias seuls les périodiques flamands ont un rôle marginal à jouer dans la détermination du contenu de l'accord de gouvernement.

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

En conclusion de ces quelques tests, nous pouvons affirmer que la conjonction des programmes des partis et du contenu des articles et reportages des médias a une influence considérable sur les thématiques abordées dans les accords de gouvernement en 1995 et 1999. Si l'on remarque que les partis les plus forts 'sur papier' sont ceux qui ont le plus d'influence sur l'accord de coalition, l'apport explicatif des partis de l'opposition n'est pas non plus à négliger. Enfin, si les périodiques francophones ont clairement un rôle de mise à l'agenda en 1995, le tableau est moins précis en 1999 où les journaux télévisés des deux côtés de la frontière linguistique – et dans une moindre mesure les périodiques flamands – ont une influence sur le contenu de l'accord de gouvernement.

1.5 Conclusion : les programmes des partis « comptent », mais...

Nous avons tenté d'évaluer l'impact du contenu des programmes électoraux des partis, ainsi que l'impact des médias, sur l'accord de gouvernement négocié par les partis de la majorité lors de la formation d'un nouveau gouvernement. Par ailleurs, nous avons également exploré la relation entre les mass médias et les programmes de partis. Pour ce faire, nous avons d'abord présenté différentes hypothèses issues de la théorie. Sur cette base, un modèle a été élaboré, puis testé au moyen de deux techniques différentes. Est-il possible, au terme de ces analyses exploratoires, de dégager des conclusions claires ? Pour ce faire, nous allons tenter de passer en revue et d'arbitrer, de manière sélective, les principales « prédictions » (hypothèses) issues de la théorie.

En premier lieu, l'effet « programmes de partis » sur le contenu de l'accord de gouvernement est-il effectivement plus important que l'effet « médias », ou au contraire les médias peuvent-ils, dans certaines circonstances de 'crise', influencer fortement le contenu de l'accord de gouvernement ? Selon la plupart de nos tests, c'est assez clairement la première hypothèse qui est consolidée : les programmes de partis ont une grande influence (variant entre 50% et 75%) sur le contenu des accords de gouvernement.

Dans certains cas, l'influence des médias peut même être clairement rejetée : lorsque des thèmes particulièrement présents dans les médias dans la période pré- et postélectorale sont quasi-absents de l'accord de gouvernement. Apportons toutefois trois nuances. D'une part, sur *certaines* thématiques, peu nombreuses, les médias ont pu également jouer un rôle d'*agenda-setting*, et ce davantage en 1995 qu'en 1999. D'autre part, lorsqu'il y a influence médiatique, ce sont plus les mass médias flamands qui ressortent de l'analyse ; en l'occurrence les médias flamands ont une influence plus indirecte, en ce sens qu'ils semblent influencer les thématiques développées dans les programmes des partis francophones. Troisièmement, l'influence médiatique, lorsqu'elle se produit, n'est pas tellement un phénomène de court terme (« *recency effect* »), mais plutôt un phénomène de long terme, par accumulation.

En deuxième lieu, pouvons-nous arbitrer entre la 'théorie du mandat' qui prédit une nettement plus grande influence des programmes des partis de la coalition, et d'autres approches et théories qui prédisent plutôt une influence importante (certes indirecte) des programmes des partis de l'opposition ? D'une manière générale, nous sommes plutôt conduits à rejeter la théorie du mandat, et à mettre en évidence l'influence de certains partis de l'opposition, et en particulier le Vlaams Blok, mais aussi la Volksunie.

Troisièmement, certains partis de la coalition – tels le parti du Premier ministre, ou les partis médians que sont les sociaux-chrétiens – sont-ils plus capables que d'autres d'imprimer leur marque dans l'accord de gouvernement ? Notre conclusion est ici plus complexe. D'une part,

Rihoux Benoît, Dumont Patrick, Dandoy Régis, "L'effet des médias et des programmes de partis sur le contenu des accords de gouvernement, 1991-1999: Particratie ou médiacratie?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 123-148.

il semble y avoir un double effet : un effet « taille », en vertu duquel les plus grands partis, c.-à-d. le PS et le CVP (uniquement en 1995 pour ce dernier) ont une plus forte influence ; et un effet « modération idéologique » en vertu duquel les partis qui sont plus proches du centre, c.-à-d. les CVP et le PSC – mais aussi le PRL-FDF-MCC – ont plus d'influence. D'autre part, il y a une exception notoire : celle du VLD, car ce parti semble avoir peu d'influence sur le contenu de l'accord de gouvernement (en 1999), alors même qu'il s'agissait du plus grand parti et du parti du premier ministre. Notre explication est que l'accord de gouvernement, fait de compromis, accorde moins de place aux thématiques et propositions les plus idéologiquement « marquées » ; or le VLD se situe assez clairement plus à droite que le PRL-FDF-MCC.

Au total, nous avons pu établir une influence nettement plus forte des partis sur le contenu des accords de gouvernement, tandis que les mass médias jouent un rôle nettement plus secondaire. Cette influence des mass-médias, lorsqu'elle se produit, est plutôt indirecte, en ce sens qu'elle influence plutôt – sur le long terme – l'élaboration du contenu des programmes de partis, qui eux-mêmes vont influencer le contenu de l'accord de gouvernement. En ce sens, nous pouvons confirmer assez clairement que l'élaboration de l'accord de gouvernement, en Belgique, suit bien une logique partisane (et une logique « technique » propre aux mécanismes de négociation), et nettement moins une logique médiatique. Il y a bien une grande distance entre, d'une part, les cycles d'attention médiatique à tel ou tel problème et les prises de position des éditorialistes (même lorsqu'elles sont assez congruentes, comme dans la presse écrite flamande), et, d'autre part, le huis-clos de la négociation gouvernementale. La Belgique est encore bien plus une *particratie* qu'une *mediacratie*...