

« **Parlement et Gouvernement : Vases communicants ?** »

Lieven De Winter & Régis Dandoy

1.1 Introduction

Ce chapitre explore les effets de la mise à l'agenda au sein du noeud législatif-exécutif, étiqueté comme étant « l'agenda politique » dans le schéma global de la recherche. Le parlement est un lieu crucial de mise à l'agenda au sein du processus global de prise de décision politique. Les parlementaires y expriment les préoccupations de leurs électeurs et circonscriptions sur un éventail des matières pertinentes des questions écrites et orales, en interpellant les ministres compétents, et par conséquent contribuent à la construction de « l'agenda politique ». Ces instruments sont les armes les plus puissantes dont dispose le parlement afin de veiller sur les intentions politiques et les actions concrètes du gouvernement. Le parlement est également une législature, c'est-à-dire une institution qui produit des décisions contraignantes sous forme de législation ordinaire et constitutionnelle. Comme dans la plupart des démocraties, l'initiative législative est en Belgique partagée par le parlement et le gouvernement et constitue par conséquent un aspect institutionnel non négligeable de l'agenda politique.

Le parlement est ainsi une arène dans laquelle le gouvernement et les parlementaires entrent en compétition afin de déterminer l'agenda politique, ainsi que l'agenda décisionnel législatif. Il y a de nombreux modes de relations parlement – exécutif. L'adage du « déclin du parlement », populaire parmi les parlementologues au cours des années 1960-70 a récemment été amendé afin de permettre la création d'une typologie plus large et moins unidirectionnelle des relations de pouvoir entre le parlement et le gouvernement (King, 1976; Andeweg & Nijzing, 1995; Norton, 1998).

Ce chapitre étudie ces relations au cours des années 90 en examinant les liens entre les agendas politique et législatif produits ou initiés par le gouvernement, les liens entre les agendas politique et législatif produits ou initiés par le parlement et enfin, l'interaction entre les agendas gouvernemental et parlementaire.

1.2 Agendas parlementaire et gouvernemental

Il existe plusieurs instruments parlementaires d'inscription à l'agenda politique. Il y a tout d'abord les instruments du contrôle parlementaire sur l'exécutif, comme les interpellations et les questions parlementaires, parmi lesquelles nous pouvons distinguer les questions parlementaires écrites et les questions parlementaires orales. Après qu'un parlementaire ait lu sa question orale et que le ministre compétent ait répondu, aucun débat n'est tenu et aucunes motions ne peuvent être déposées. Les questions orales sont introduites sous forme écrite quelques jours avant "l'heure des questions" – en principe le jeudi après-midi entre 14 et 15 heures. Au sein de la Chambre des Représentants, de telles questions sont posées de manière croissante lors des réunions publiques des commissions, plutôt que lors des séances plénières.

De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

Les questions écrites doivent trouver réponse par le ministre concerné endéans les 20 jours ouvrables et sont publiées dans le Bulletin des questions et réponses.

Les questions concernent principalement des demandes de clarification ou de confirmation. Elles ont pour objectif d'exposer un aspect négligé, un abus ou une mauvaise application de la législation, et suggèrent parfois des améliorations et des réformes. Elles peuvent également forcer un ministre à exprimer une opinion sur des matières délicates. Cependant, malgré leur potentiel de contrôle substantiel, près de la moitié des questions ne concerne que des demandes d'information et sont souvent inspirées par des motifs purement électoralistes et publicitaires, étant donné qu'un parlementaire souhaite fournir une preuve écrite qu'il a pris à cœur une matière mise en exergue par sa circonscription ou par certains groupes de pression. Comme les réponses des ministres à ces questions orales ne sont pas suivies d'un débat, leur utilité globale est limitée. De même, peu de ministres réussissent à répondre promptement aux questions écrites.

Les interpellations de ministres représentent l'instrument classique et le plus puissant de contrôle parlementaire en Belgique. Les interpellations peuvent avoir pour objectif d'obtenir des informations de la part du gouvernement, de mettre en question les politiques d'un ministre particulier mais parfois également de critiquer l'action générale du gouvernement. En principe, les matières d'intérêt spécial ou local sont exclues, bien qu'en pratique celles-ci tendent à être plus nombreuses. La Chambre relègue de manière croissante de telles interpellations vers les réunions publiques des commissions et seules celles d'importance générale sont tenues lors des séances plénières.

Il y a deux types d'agendas législatifs ou de production législative : ceux concernant les initiatives et ceux des lois adoptées. Au sein de chacun d'entre eux, nous pouvons distinguer les initiatives d'origine gouvernementale (projets de loi) et les lois provenant de parlementaires (propositions de loi). Les règles pour traiter les initiatives provenant du gouvernement ou du parlement ne sont pas identiques. Afin de devenir une loi, une proposition de loi – à l'initiative d'un parlementaire ou plus (jusque dix) – doit passer par un grand nombre d'étapes : dépôt auprès du président de la Chambre ; décision formelle en séance plénière que la proposition sera « prise en considération » ; envoi en commission ; examen détaillé par une commission ; amendement et vote ; rapport écrit par un membre de la commission résumant le débat en commission et la version définitive adoptée par la majorité des commissaires ; renvoi de la proposition et rapport en séance plénière de la Chambre ; débat en séance plénière de la version de la commission ; amendement par des parlementaires individuels et/ou le gouvernement ; vote de la loi – d'abord article par article et ensuite dans son entièreté. Si la loi rencontre le soutien de la majorité, elle est automatiquement envoyée à l'autre chambre (jusque 1995).

Le Sénat envoie la loi, telle que approuvée par la première Chambre vers sa commission compétente et répète toutes les étapes au sein de la commission et des séances plénières. Si la version de la loi approuvée par la première Chambre est éventuellement approuvée par la seconde, elle est alors soumise au monarque pour la sanction royale, publié au Moniteur et reçoit force de loi. Si la seconde Chambre approuve une version modifiée de la loi, elle est alors renvoyée à la première Chambre, où les mêmes étapes devant la commission et la séance plénière sont répétées. Ce processus perdure jusqu'à ce que les deux Chambres aient adopté la même version de la loi. Il n'y a pas de règles afin de stopper la navette entre ces deux Chambres. Afin d'économiser du temps, les partis de la coalition exercent une certaine pression sur leurs parlementaires pour qu'ils ne modifient pas une loi qui a déjà été acceptée dans l'autre Chambre. Les lois gouvernementales, dont les lois budgétaires – voir plus bas – sont soumises à la même procédure mais ne nécessitent pas d'action de la séance plénière.

De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

Bien que le bicaméralisme belge ait évolué d'un type très symétrique vers un type quelque peu asymétrique (Lijphart, 1999) en terme de compétences législatives et autres, cette évolution ne devrait pas affecter nos analyses puisque nous observons le processus législatif dans une chambre, à savoir la Chambre des Représentants.

L'adoption des projets de lois – lois introduites par le gouvernement – est premièrement facilitée par le fait que la phase de prise en considération est supprimée. Deuxièmement, et plus important, les lois – et budgets – introduites par le gouvernement bénéficient d'un traitement préférentiel dans l'agenda des commissions parlementaires qui examinent le projet de loi (art 17.1.2 du règlement de la Chambre), en ce sens qu'elles ont priorité sur les propositions de loi. De plus, à l'entame de chaque année parlementaire, l'agenda de la session de chaque commission est fixé par le président de la commission – souvent un parlementaire issu de la majorité – après consultation du ministre compétent. De même, l'agenda hebdomadaire de la commission est fixé par la commission prise en entier, commission qui est par définition contrôlée par les parlementaires de la majorité. Enfin, le gouvernement peut demander que ses projets de loi soient traités dans l'urgence, ce qui peut réduire la durée normale d'examen d'une loi de quelques mois à quelques jours. Le contrôle des agendas des commissions par la majorité est seulement atténuée par le fait que la commission doit prévoir au moins une réunion par mois qui soit principalement réservée au traitement des propositions de loi, c'est-à-dire les initiatives législatives des parlementaires. Etant donné la très forte discipline de vote au sein des partis belges¹, les projets de loi survivent bien souvent au processus de législation, en termes de vitesse et d'intégrité du contenu – par exemple, en n'étant pas modifiés par les amendements des parlementaires. Ainsi, on peut s'attendre à ce que les projets de loi passent outre le processus d'examen législatif de manière plus rapide que les propositions de loi, et reçoivent plus facilement leur acceptation finale lors de la session plénière (De Winter, 2003).

En ce qui concerne les agendas exécutifs et législatifs qui sont produits ou initiés par le gouvernement, notre première hypothèse serait qu'il existe un fort lien causal entre, d'une part, les thèmes abordés lors des réunions du gouvernement et transposés en décisions gouvernementales annoncées publiquement (agenda gouvernemental) et, d'autre part, les thèmes des initiatives législatives que prend le gouvernement au parlement, même si l'on prend en compte le fait qu'il y ait de nombreuses façons non-législatives d'appliquer les décisions gouvernementales. En effet, toutes les décisions gouvernementales ne nécessitent pas la transformation en loi ; nombre d'entre elles peuvent être appliquées via des instruments de législation déléguée, qui inclut les arrêtés royaux (décisions gouvernementales dont l'objectif est d'appliquer une loi préalablement approuvée par le parlement), les arrêtés ministériels (comme précédemment, mais de la part d'un ministre), les lois-cadres (qui définissent explicitement les principes généraux, ultérieurement complétés par des mesures spécifiques), et les lois d'habilitation (qui donnent au gouvernement les compétences requises afin de réguler une matière qui normalement relève de la compétence du parlement). Dans la période 1960-1985, le parlement belge a adopté 4058 lois, tandis que pas moins de 40044 arrêtés royaux et 11951 arrêtés ministériels ont été pris (Dewachter, 1991).² Malgré cela, nous

¹ Depauw (2000:184-191) a calculé que, lors de la législature 1991-1995, et lors d'un vote en séance plénière sur dix, au moins un parlementaire a voté différemment de la ligne du parti. Lors de la législature suivante (1995-1999), le taux de dissidence a décliné de plus de moitié. En moyenne, pour chaque vote en plénière dans lequel une dissidence a eu lieu, seulement deux parlementaires se sont rebellés contre les consignes du parti. A plus long terme, si l'on compare les années 1950 avec les années 1990, les votes de rébellion ont diminué de plus de moitié.

² Enfin, dans le cas des 'pouvoirs spéciaux', le parlement accorde au gouvernement de larges compétences dans de vastes domaines de politiques publiques pour une période de temps fixée, et les décisions prises sous un tel statut ne

De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

supposons qu'il existe une large association entre le contenu thématique des décisions prises au Conseil de ministres, des initiatives législatives du gouvernement et des lois adoptées d'origine gouvernementale.

En ce qui concerne les agendas parlementaires issus des parlementaires eux-mêmes, nous ne pouvons supposer la même association thématique entre l'agenda parlementaire de contrôle et les initiatives législatives. Les activités incluses dans l'agenda parlementaire de contrôle sont en principe des instruments d'information et de contrôle du gouvernement, et ne sont pas – contrairement aux décisions du gouvernement – clairement annoncées et formulées comme étant des décisions nécessitant une application par la législation ou d'autres moyens – tels que les décrets royaux ou ministériels.

Cependant, on pourrait se poser la question de savoir si les lois d'initiative parlementaire ne remplissent pas des fonctions similaires aux questions et interpellations parlementaires, c'est-à-dire, chercher la 'publicité' pour des causes chères aux électeurs ou à des clientèles spécifiques, plutôt que de remplir leur fonction formelle de contribution au véritable processus de prise de décision législative. Premièrement, les parlementaires expérimentés sont conscients que les efforts nécessaires à la rédaction d'une proposition de loi seront plus que probablement vains étant donné le faible taux de succès des initiatives législatives d'origine parlementaire. Il n'est pas rationnel d'investir tant d'efforts dans une activité dont la fonction formelle et manifeste ne sera pas remplie. Il y a cependant divers indicateurs qui suggèrent que les parlementaires continuent à introduire massivement de nouvelles propositions afin de satisfaire à la fonction latente de recherche de publicité.³ De par cette fonction de recherche de 'publicité', l'association entre le contenu thématique des activités législatives et de contrôle des parlementaires peut s'avérer être plus forte que prévue lorsque l'on prend seulement leurs fonctions formelles en compte. Étant donné qu'une large proportion des propositions de loi n'acquerra jamais force de loi, nous ne pouvons nous pas nous attendre à une forte association entre le contenu thématique de l'ensemble des propositions de loi et le peu d'entre elles qui parvient à effectivement devenir une loi.

peuvent être remises en cause ou modifiées par le parlement durant la même session législative. Dans la période l'après-guerre, les pouvoirs spéciaux ont été accordés en 1965, 1967, 1978, 1982 et 1986, mais également au sein de la période couverte par la présente recherche (en 1993 et 1996). Ces pouvoirs spéciaux sont bien souvent valides pour plusieurs années (Alen, 1986).

³ L'étude de Clijsters E., Van Schoor W., Meeusen V., (1980) suggère qu'une majorité de proposition de lois peuvent être étiquetées comme 'démagogiques', c'est-à-dire que leur application impliquerait une augmentation des dépenses et des transferts gouvernementaux, ou une diminution de la taxation. La plupart des propositions de lois ne sont pas des chefs d'œuvre d'ingénierie législative. L'auteur démontre que la majorité des initiatives législatives d'origine parlementaire ne contient pas plus de deux articles. Il en est de même en ce qui concerne les propositions de lois adoptées dont les trois quarts ne contient pas plus de deux articles. Par conséquent, elles n'ont pas pour objectif de créer de grands changements dans la législation existante. De plus, un nombre considérable de propositions de lois est introduit quelques jours ou semaines avant la dissolution du parlement. Vu le peu de temps imparti afin de les examiner avant la fin de la législature, leurs chances de succès sont par définition non-existantes. Elles sont introduites car elles servent comme propagande électorale envers la circonscription et la clientèle du parlementaire. Dans de nombreux cas, les parlementaires ne se soucient pas de savoir si leurs propositions ont une petite chance d'être traduites en lois, étant donné le fait qu'elles servent d'autres objectifs. En fait, 15% des propositions de loi introduites dans la Chambre ne sont pas prises en considération car le parlementaire responsable de l'initiative a oublié d'introduire une requête écrite au Bureau de la Chambre afin de prendre la proposition en considération. De plus, les auteurs des propositions de loi ne sont souvent pas présents au moment où leur proposition est examinée par la commission compétente. De surcroît, le niveau de spécialisation des parlementaires à l'origine de ces propositions est quelque peu limité. Près d'un tiers de propositions de lois sont introduites par des parlementaires qui ne sont pas membres de la commission auprès de laquelle la loi est renvoyée. Enfin, près de la moitié des propositions de loi sont des copies de lois précédemment introduites et qui n'ont pas été couronnées de succès antérieurement.

De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

En ce qui concerne les liens inter-institutionnels entre les agendas contrôlés ou initiés par le gouvernement et ceux du parlement, il y a théoriquement deux interconnexions potentielles.⁴

Nous supposons ainsi, entre l'agenda gouvernemental et l'agenda des activités de contrôle parlementaire, un lien fort mais indirect, ainsi qu'un lien direct mais faible. En effet, il convient de penser que l'agenda parlementaire de contrôle et l'agenda du gouvernement sont tous deux soumis à des influences externes, telles que les médias, la société civile et les données objectives du monde réel (taux de chômage, de criminalité, etc.). Par conséquent, le lien entre ces deux agendas peut apparaître comme étant fort mais – s'il est contrôlé par l'impact d'une troisième variable envers laquelle ils sont tous deux potentiellement causalement liés – ce lien devrait s'affaiblir substantiellement.

Nous pouvons également concevoir deux types de liens causals entre ces deux agendas. Premièrement, il existe un lien potentiel entre, d'une part, les thèmes politiques traités au sein des décisions du conseil des ministres et, d'autre part, les trois instruments de contrôle parlementaire. Les parlementaires, et plus particulièrement ceux de l'opposition, peuvent vouloir critiquer les décisions prises et annoncées par le conseil des ministres. Comme le conseil se réunit principalement le vendredi et que les détails des décisions prises ne sont souvent pas publiés officiellement par le Moniteur ou par les services d'information du gouvernement avant quelques semaines, la réaction parlementaire n'est pas instantanée et est sujette à des décalages temporels variables.⁵

En effet, les interpellations en séance plénière se tiennent traditionnellement uniquement le jeudi, selon l'horaire décidé par la Conférence des Présidents des groupes parlementaires qui a lieu le lundi. En pratique, ils décident également de l'ordre des questions orales qui seront posées lors de la séance de questions du jeudi (entre 14 et 15 heures). Formellement, les demandes concernant des questions orales peuvent être formulées au président de la Chambre jusqu'à 11 heures le jeudi matin. Le président décide alors de leur recevabilité. Comme il y a bien souvent beaucoup plus de demandes afin de formuler des questions orales lors de la séance plénière et que les parlementaires de l'opposition et de la majorité posent leurs questions en alternance, la Conférence des Présidents fixe au préalable un horaire pour les questions orales plénières lors de leur réunion du lundi. Une question orale ne prend normalement pas plus de cinq minutes, réponse du ministre incluse. En effet, étant donné les restrictions temporelles que les règles parlementaires imposent aux questions orales, le nombre moyen de questions posées en une heure le jeudi tourne théoriquement autour de 12. Entre 1991 et 2000, le nombre de questions posées lors de séances plénières s'élève en moyenne également à 12 et ce chiffre dépasse 28 si nous y ajoutons les questions orales posées lors des réunions des commissions parlementaires.

Par conséquent, même dans le meilleur des cas, il y a un décalage temporel d'au moins six jours entre une décision prise lors du conseil des ministres et la première réaction parlementaire la concernant. Même dans le cas où des informations complètes seraient disponibles pour les parlementaires de l'opposition immédiatement après le conseil, ces parlementaires requièrent une période de temps non négligeable afin de développer un

⁴ Le lien entre les contenus thématiques des lois adoptées d'origine gouvernementale parlementaire ne sera pas examiné, vu le nombre extrêmement bas de lois d'origine parlementaire ayant été adoptées annuellement et qui ne nous permet pas de tester l'association thématique. Le nombre total de lois adoptées qui sont issues d'une initiative parlementaire est si bas – 108 pour la période allant de 1991 à 2000 – qu'une comparaison détaillée avec tout autre agenda est difficilement réalisable.

⁵ A l'exception des questions orales requérant une clarification des décisions prises par le gouvernement.

De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

argumentaire solide qui puisse sérieusement embarrasser le ministre. Ainsi, dans l'hypothèse où l'agenda du gouvernement provoque les interpellations et les questions orales, nous devons supposer un décalage temporel de quelques semaines, particulièrement dans le cas des interpellations qui prennent encore plus de temps à préparer et sont plus difficile à planifier dans l'agenda parlementaire. D'après les règles parlementaires, la période de temps normale afin de traiter une interpellation – depuis le discours d'ouverture, la réponse du ministres, la réponse de l'interpellant, celles d'autres intervenants et l'éventuelle introduction d'une motion – peut atteindre une heure. L'interpellant peut développer son argumentaire en 15 minutes maximum. Bien souvent, cette interpellation est suivi par les interpellations d'autres parlementaires qui souhaitent interpellier le ministre sur le même thème, mais cette décision de fusionner les interpellations est prise lors de la Conférence des Présidents. Chaque interpellant secondaire peut parler pendant dix minutes (mais la Conférence peut avoir décidé de leur allouer plus de temps). Ensuite, le ministre répond, sans contrainte temporelle. Finalement, le ou les interpellant(s) peu(ven)t à son (leur) tour réagir à cette réponse et peu(ven)t également être rejoint(s) par trois parlementaires appartenant à différents groupes et disposant de cinq minutes chacun. Par conséquent, le temps total pris par une interpellation peut varier considérablement, d'une demi-heure à plus d'une heure.

Ensuite, il y a l'hypothèse inverse dans laquelle l'agenda parlementaire de contrôle affecte l'agenda du conseil des ministres. Les interpellations et les questions orales ne servent pas seulement comme des outils réactifs aux initiatives gouvernementales, mais peuvent également fonctionner de manière proactive en imposant de nouveaux problèmes sociétaux dans les agendas ministériels qui, par exemple, n'étaient pas présents dans l'accord de gouvernement – dû à un manque d'accord ou, plus simplement, parce que ces problèmes ne s'étaient pas encore manifestés. Un nouveau thème – comme les réseaux pédophiles – découvert dans le 'monde réel' peut être créé ou amplifié par les médias, peut initier une série d'interpellations ou questions orales et, ensemble avec les autres agendas de contrôle, peut imposer le thème sur l'agenda gouvernemental. Dans ce cas d'espèce, nous supposons que le décalage temporel sera assez long – au moins quelques mois – avant que les partis gouvernementaux ne puissent atteindre un consensus sur les mesures légales à prendre afin de résoudre ou atténuer le problème nouvellement soulevé.

L'autre lien interinstitutionnel horizontal concerne la proximité thématique entre les lois introduites par le gouvernement et celles introduites par les parlementaires. Comme précisé plus haut, les propositions de lois sont supposées également remplir une fonction de recherche de 'publicité' ou de relais d'intérêts particuliers, alors que les projets de lois – introduits par le gouvernement – constituent principalement une étape dans le processus de prise de décision. Puisque les fonctions latentes de ces deux types d'initiatives législatives diffèrent, nous pourrions nous attendre à un lien statistique assez faible, indépendamment des décalages temporels utilisés. Si il y a bel et bien un lien, nous pourrions supposer qu'il soit principalement fictif, car produit par le lien existant entre les lois introduites et respectivement l'agenda des décisions du conseil des ministres et l'agenda parlementaire de contrôle – deux agendas dont nous avons déjà précisé qu'ils pourraient être déterminés par des agendas externes, comme les médias, la société civile ou des données objectives du monde réel.

1.3 Analyse quantitative longitudinale des agendas initiés par le parlement et le gouvernement

Notre modèle ne se concentre que sur les liens entre les agendas gouvernemental et parlementaire. Ceux-ci incluent les trois formes d'agendas parlementaires de contrôle (interpellations, questions écrites et questions orales). Leur principale fonction formelle est de permettre un contrôle parlementaire sur les intentions et les actions du gouvernement ainsi que d'acquérir les informations relevantes afin de déposer des propositions de lois dont les parlementaires sont à l'origine ou d'évaluer les initiatives législatives et les *outputs* politiques du gouvernement. Bien que « la plupart des législatures dans le monde ne légifère plus beaucoup » (Packenham, 1970 : 546), la Chambre des Représentants belge est assez active en terme d'introduction de propositions de lois de la part des parlementaires.⁶ Nous observerons que très peu (2.7%) de ces propositions de lois sont couronnées de succès, c'est-à-dire qu'elles sont effectivement adoptées lors d'un vote en séance plénière. Ceci constitue l'agenda des propositions de lois d'origine parlementaire. Bien que moins nombreux que les propositions de lois, les projets de lois – d'initiative législative gouvernementale – ont un taux de succès bien plus élevé. En fait, la plupart de la production législative – lois adoptées – est d'origine gouvernementale (près de 93% lors de la période étudiée). Nombre de ces initiatives gouvernementales en matière de législation sont décidées et entérinées lors des réunions du conseil des ministres (traditionnellement le vendredi matin), annoncées quelques heures plus tard au cours d'une conférence de presse et sont publiées dans le magazine hebdomadaire « Feiten / Faits ».

Notre analyse entend explorer les relations entre huit types d'agendas. Du côté du gouvernement, nous trouvons les décisions du conseil des ministres (lors la période 1991-2000, il y en a 6296), les initiatives législatives émanant du gouvernement (1396) et les lois adoptées d'origine gouvernementale (1191); et du côté du parlement, se situent les interpellations (3029), les questions orales et écrites (respectivement 7628 et 24848), les initiatives législatives d'origine parlementaire (3951) et les lois adoptées provenant des propositions de parlementaires (108).⁷

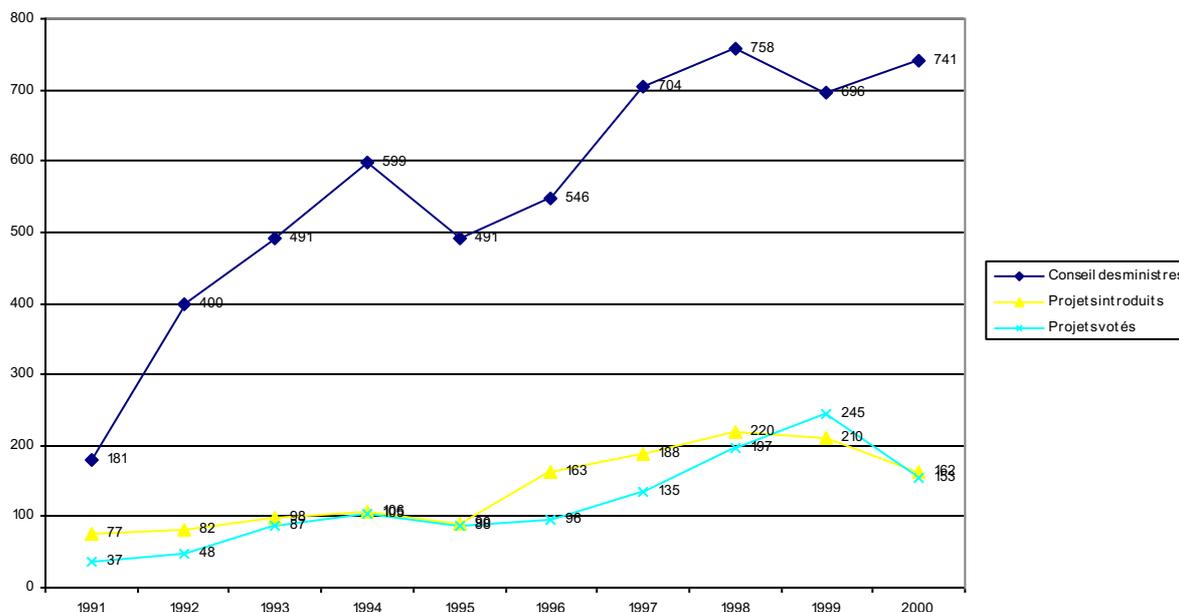
En ce qui concerne l'agenda 'des politiques', l'évolution du nombre de décisions du conseil des ministres, ainsi que celle du nombre de projets de lois introduites et votées nous renseigne sur l'existence de cycles politiques particuliers au sein de l'agenda de l'exécutif (cf. graphique 1). La principale caractéristique de cet agenda est cette tendance lourde vers une croissance, sur les dix années étudiées, du nombre de décisions du conseil des ministres – qui passerait de 181 en 1991 à 741 en 2000, c'est-à-dire une augmentation de plus de 400% – et celle du nombre des projets de lois d'origine gouvernementale – 77 projets de loi introduits en 1991 contre 162 en 2000. Outre ces tendances globales, nous pouvons remarquer que les années électorales (en l'occurrence 1995 et 1999) constituent des exceptions puisque le nombre de décisions du Conseil des ministres, ainsi que celui des projets de lois introduits semblent se ralentir lors des périodes électorales.

⁶ En fait, au sein de la période étudiée, nous observons une moyenne de 331 propositions de loi d'initiative parlementaire par année calendrier, avec un tendance croissante (de 227 en 1991 à 445 en 2000). Il est cependant intéressant de noter que cette croissante n'est pas continue ; ainsi, lors l'année calendrier 1992, pas moins de 872 propositions de lois d'origine parlementaire furent introduites, un record pour la période d'après-guerre (cf. graphique 3).

⁷ Pour l'origine et le codage des données, voir le chapitre sur la collecte de données.

De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

Graphique 1 : Agendas gouvernementaux : nombre de documents par an (1991-2000)

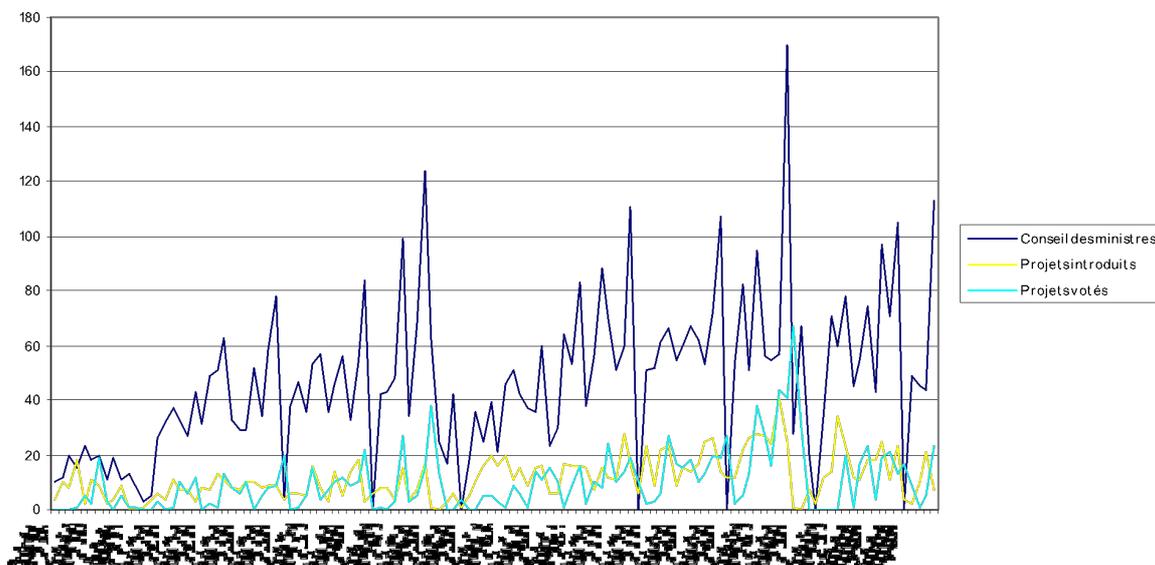


Le graphique 2 nous indique que, à l'exception de 1991, 1992 et 1996, les activités au sein du Conseil des ministres se voient suspendues lors des mois d'août, période au cours de laquelle les ministres prennent généralement leurs vacances. Il est à remarquer que le ou les quelques mois juste avant cette interruption estivale est (sont) propice(s) à une accélération du nombre de décisions de la part de l'exécutif. En ce qui concerne les projets de lois introduits, ceux-ci se répartissent mensuellement de manière quasi-équitable – bien qu'un ralentissement se fasse sentir pendant l'été – sauf lors des échéances électorales au cours desquelles les mois de novembre-décembre 1991, avril-mai 1995 et mai-juin 1999 n'ont connu aucun dépôt de projets de loi, le parlement étant dissout au 40 jours avant les élections législatives. Le nombre de projets de lois acceptés par le Parlement connaît une accélération pré-électorale, puisque le nombre maximal de lois d'origine gouvernementale votées lors d'un mois calendrier se situe en avril 1995 (38 lois votées) pour la législature 1991-1995 et en mai 1999 (68 lois) pour la législature 1995-1999⁸.

⁸ Il est difficile d'évaluer exactement le nombre maximal de projets de lois acceptés mensuellement lors de la législature 1988-1991 puisque notre base de données ne débute qu'au 1^{er} janvier 1991.

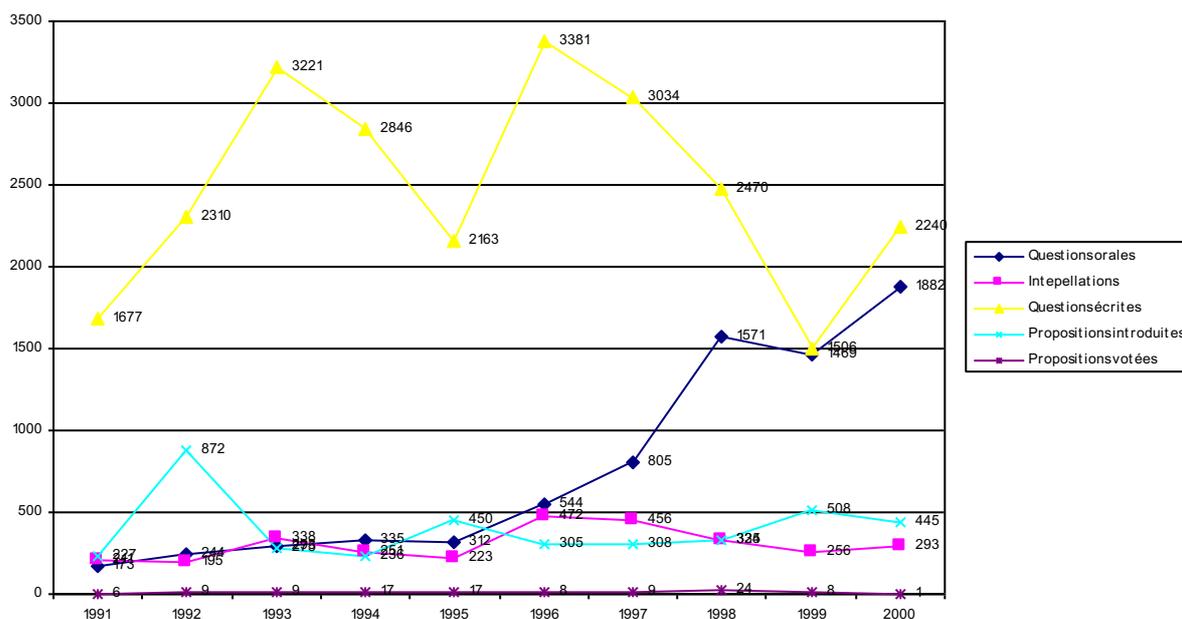
De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 47-69.

Graphique 2 : Agendas gouvernementaux : nombre de documents par mois (1991-2000)



La caractéristique principale du comportement des variables dépendantes du parlement est celle de leur stabilité dans le temps. En effet, mis à part le nombre de questions orales qui tend à croître vers la fin de la période étudiée et celui du nombre de questions écrites qui varie fortement d'années en années mais qui se stabilise à l'échelle de la décennie, tant le nombre d'interpellations, que celui de propositions de lois introduites et approuvées s'avère être particulièrement stable dans le temps (cf. graphique 3). Si la tenue d'élections ne semble pas perturber outre mesure le travail parlementaire, il faut néanmoins souligner que ce sont les questions écrites qui semblent être les plus influencées puisque leur nombre atteint son minimum en 1991 (n=1677), en 1995 (n=2163) et en 1999 (n=1506).

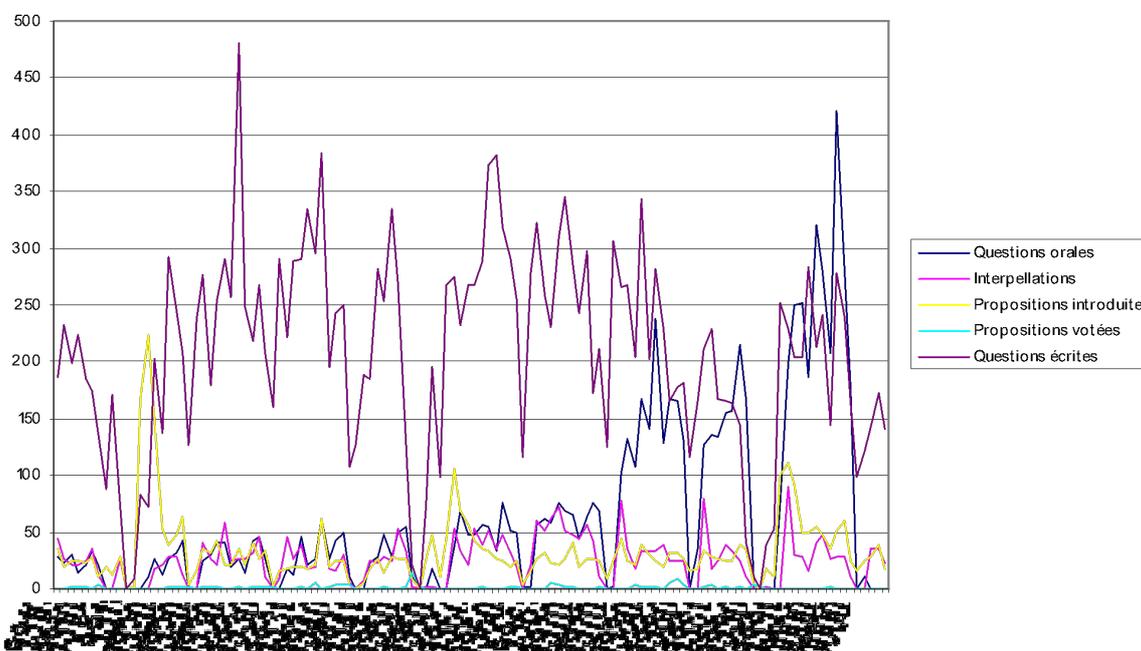
Graphique 3 : Agendas parlementaires : nombre de documents par an (1991-2000)



De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

Le nombre de proposition de lois introduites semble également être influencé par les années électorales – les sommets atteints en terme du nombre de propositions introduites se situent en 1992 (872), 1995 (450) et 1999 (508). L'analyse par mois nous permet de confirmer cette tendance puisque c'est au cours des premiers mois de chaque législature que sont réintroduites de nombreuses propositions de lois qui n'avaient pas été acceptées par le précédent parlement (graphique 4). Ainsi, les mois de février 1992, septembre 1995 et octobre 1999 sont les témoins d'une augmentation sensible du nombre de propositions introduites. Les vacances parlementaires ont lieu chaque année lors des mois de juillet et d'août et, lors de cette période, aucune question orale ou interpellation n'est posée. Seules les questions écrites ne connaissent pas de périodes creuses au sein de chaque législature mais leur nombre moyen est peu stable au cours du temps.

Graphique 4 : Agendas parlementaires : nombre de documents par mois (1991-2000)



L'effet de la diminution drastique du nombre de parlementaires – leur nombre passe de 212 à 150 en 1995 – n'est pas à négliger. Cela signifie en effet que, par parlementaire, le nombre moyen d'activité de contrôle a augmenté de manière considérable après cette date, vis-à-vis du travail presté lors de la législature 1991-1995. Cet activisme accru est probablement expliqué par le fait qu'en 1995, le nombre d'assistants a doublé – à côté de l'aide administrative et de secrétariat reçue, chaque parlementaire peut désormais engager un universitaire à temps-plein, contre un mi-temps précédemment (De Winter & Dumont, 2000). De plus, à l'instauration d'élections directes pour les parlements régionaux et communautaires et des règles imposées en matière d'incompatibilité entre un siège dans une assemblée régionale ou communautaire et un siège dans la Chambre fédérale, les parlementaires ne peuvent pas siéger dans plusieurs assemblées et ont donc considérablement moins de domaines de compétence à couvrir, permettant de plus nombreuses activités de contrôle sur un ensemble de compétences fédérales réduit.

Alors que les questions écrites sont l'instrument de contrôle le plus utilisé mais le plus faible et que les interpellations, moins nombreuses, constituent l'arme la plus puissante afin de

De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

'frapper' le gouvernement, nous pouvons constater une très forte ressemblance en terme de contenu entre les questions orales et les interpellations (Pearson $r = 0.95^9$ pour toute la période considérée). Ainsi, nous pouvons aisément affirmer que ces deux instruments attribuent une attention égale aux mêmes thèmes politiques. Les thèmes abordés dans les questions écrites sont légèrement moins similaires que celles traités dans les questions orales et les interpellations (respectivement $r = 0.88$ et $r = 0.84^{10}$). En bref, pour la décennie étudiée, le contenu de ces trois activités de contrôle parlementaire traite des mêmes domaines politiques, indépendamment du fait que ces activités soient moins spectaculaires comme les questions écrites ou bien visibles et plus explosives comme les interpellations.

1.4 Déterminants des variations des contenus des agendas

L'analyse des dix catégories les plus utilisées dans chaque variable étudiée nous permet de saisir au mieux la particularité de chaque acteur et de chaque agenda. En effet, parmi les dix thèmes les plus présents au sein des projets de lois déposés entre 1991 et 2000, pas moins de six thèmes sont parmi le 'top 10' des thèmes faisant l'objet d'une décision au sein du conseil des ministres. Il en est de même – toutefois dans une moindre mesure – en ce qui concerne les relations entre variables parlementaires puisque sur les dix thèmes les plus présents parmi les propositions de lois déposées, cinq d'entre eux se retrouvent dans les activités parlementaires de contrôle, à savoir les interpellations, les questions écrites et les questions orales.

Les résultats obtenus en recoupant les dix catégories les plus utilisées lors du codage de ces différentes variables sont indicatifs du rapport particulier qu'entretiennent parlement et gouvernement. Ainsi, parmi les dix thèmes les plus présents dans les projets de lois déposés par le gouvernement, pas moins de cinq sont présents parmi les plus cités dans les propositions de lois et les questions écrites, sept parmi les questions orales et enfin, huit thèmes identiques pour les interpellations. Les résultats du croisement des 'top 10' des décisions du conseil des ministres avec les variables parlementaires sont plus modestes mais néanmoins symptomatiques. En effet, trois thèmes parmi les dix plus cités sont communs au conseil des ministres et au proposition de lois, tandis que les agendas de contrôle parlementaire possèdent cinq ou six thèmes en commun avec le conseil de ministres.

Ces résultats nous font apparaître une proximité thématique, non seulement en terme de priorités – assez forte entre toutes les variables étudiées – au sein d'une coupole commune que sont le gouvernement et le parlement, mais également entre ces différents agendas, quelque que soit l'acteur à leur origine. Même si les propositions de lois semblent être légèrement plus indépendantes des autres agendas, on peut affirmer que toutes les variables étudiées ici partagent un modèle ('*pattern*') commun qui pourrait s'expliquer par la dépendance des deux acteurs principaux par rapport au contexte politique et sociétal plus large, ainsi que par leur imbrication politique institutionnelle dans leur fonctionnement journalier.

⁹ Un r égal à 0.95 signifie que 90% ($0.95^2 = 0.9$) de la variation d'une variable peut être expliquée par la variation d'une autre variable ou vice versa.

¹⁰ Signifiant que la variable est expliquée respectivement à raison de 77% (0.88^2) et 71% (0.84^2) par une l'autre variable.

De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

Tableau 1 : Top 10 des agendas du Gouvernement (1991-2000)

	Projets de lois (n=1396)		Conseil des ministres (n=6296)	
1	Budget	9,85%	Politique Sociale	7,23%
2	Impôts	8,35%	Administration	6,69%
3	Développement	7,47%	Défense	6,02%
4	Police & Justice	6,37%	Santé	4,79%
5	Administration	5,56%	Développement	4,72%
6	Régions & Communes	4,61%	Police & Justice	4,61%
7	Lutte c/ criminalité	4,36%	Relations Internationales	3,06%
8	Relations Internationales	3,38%	Transport	3,03%
9	Défense	2,81%	Emploi	2,77%
10	Sécurité Internat.	2,05%	Budget	2,74%
Total		54,81%		45,65%

Tableau 2 : Top 10 des agendas du Parlement (1991-2000)

	Propositions de lois (n=3951)		Questions orales (n=7628)		Interpellations (n=3029)		Questions écrites (n=24848)	
1	Impôts	10,11%	Administration	7,50%	Administration	7,79%	Administration	12,79%
2	Elections	8,17%	Santé	5,27%	Santé	7,04%	Impôts	7,72%
3	Lutte c/ criminalité	7,46%	Impôts	5,17%	Police & Justice	4,47%	Santé	4,90%
4	Administration	7,32%	Transport	5,15%	Sécurité	4,01%	Transport	4,57%
5	Régions & Communes	6,91%	Police & Justice	4,42%	Internat.	3,98%	Régions & Communes	4,05%
6	Police & Justice	6,43%	Régions & Communes	3,79%	Transport	3,57%	Défense	2,49%
7	Droit de la Famille	3,40%	Sécurité Internat.	3,44%	Relations	3,40%	Police & Justice	2,39%
8	Lutte c/ Bien-être	3,14%	criminalité	3,15%	Internationales	2,89%	Entreprises	2,32%
9	Circulation & Trafic	2,64%	Relations Internationales	2,39%	Défense	2,79%	Régionalisation	2,16%
10	Politique Sociale	2,64%	Autres pays	2,27%	Impôts	2,34%	Gouvernement	1,94%
Total		58,22%		42,54%	Lutte c/ criminalité	42,27%		45,34%

1.5 Tests statistiques

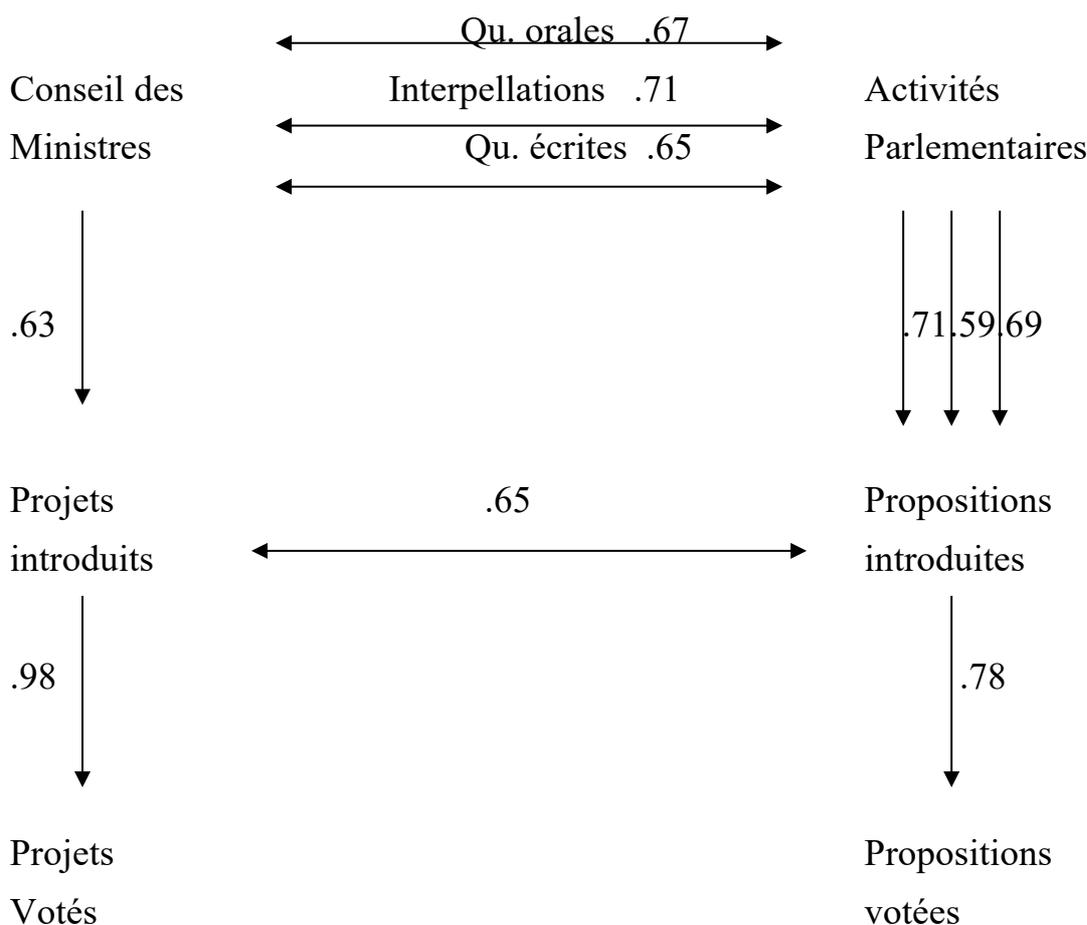
Etant donné les changements de rythme entre les périodes d'activité et d'inactivité, la plupart de nos analyses seront réalisées sur une base annuelle. En effet, à part l'agenda de contrôle parlementaire et dans une moindre mesure l'agenda du conseil des ministres, les agendas législatifs sont le type 'lent'. Cela prend des mois afin de rédiger une proposition ou un projet de loi décent, et le passage au travers du processus de prise de décision parlementaire peut facilement atteindre un an. Ce ne sont que dans des cas exceptionnels que nous serons à même

De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

de réaliser des analyses sur base mensuelle ou hebdomadaire puisque de nombreux mois et semaines ne connaissant aucune activité se produisent dans au moins un des agendas étudiés.

Notre modèle global entend vérifier le lien causal que l'on peut établir entre les différentes variables qui composent les agendas parlementaires et les agendas gouvernementaux. En effet, nous testerons deux ensembles d'hypothèses. Le premier se rapporte au processus législatif dans lequel nous étudierons le poids thématique des différents acteurs lors de l'élaboration des lois. Dans un mouvement vertical, nous y étudierons les taux d'association entre l'agenda issu des décisions du conseil des ministres, celui des projets de lois introduits par le gouvernement et enfin celui des lois effectivement adoptées. De même, nous évaluerons le poids de la composante parlementaire de ce processus législatif en observant les associations statistiques issues du lien entre l'agenda de contrôle parlementaire – interpellations et questions orales et écrites – celui des propositions de lois introduites par les parlementaires et celui des lois adoptées. Le second ensemble d'hypothèses à tester concerne la relation plus horizontale qui consiste en la fonction de vérification et de contrôle du gouvernement par le parlement. Ce test s'effectuera via les taux d'association entre les décisions du conseil des ministres et les activités parlementaires traditionnelles de contrôle que sont les interpellations, les questions orales et les questions écrites.

Tableau 3 : Modèle global (1991-2000)¹¹



¹¹ Dans les relations entre les activités parlementaires, le conseil des ministres et les propositions introduites, le premier chiffre représente les questions orales, le second les interpellations, tandis que le troisième représente les questions écrites.

De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

Le modèle global sur les dix ans pour toutes les variables sélectionnées confirme le fort lien causal entre les thèmes abordés au sein des projets de lois déposés par le gouvernement et les lois d'origine gouvernementale adoptées ($r = 0.98$). Même si tous les projets ne sont pas transformés en lois, ce qui est voté est parfaitement représentatif de ce qui a été introduit. Par conséquent, le parlement ne joue pas un rôle de filtre thématique ou de « filtre de l'agenda ». ¹² Il est clair que l'accord gouvernemental fixe largement l'agenda du gouvernement, à entériner sans modification par les parlementaires de la majorité.

Comme supposé, le lien entre les initiatives législatives gouvernementales et les décisions du conseil des ministres est relativement faible ($r = 0.63$). ¹³ Il est probable que certains thèmes soient traités sans initiative législative du gouvernement. Aussi, certaines décisions du Conseil des ministres sont des réactions à court terme par rapport à des enjeux dits 'chauds' de l'actualité de la semaine, mais une fois que l'enjeu perd en importance sur l'agenda public, la recherche d'une décision afin de résoudre le problème devient moins urgente.

Si nous nous tournons à présent vers les agendas parlementaires, nous constatons, comme prévu, une association plus faible entre les propositions de lois et les lois adoptées d'origine parlementaire ($r = 0.78$). ¹⁴

Comme attendu, le lien entre les propositions de lois et les agendas de contrôle parlementaires est supérieur aux connections précédentes ($r = 0.71$ pour le lien des propositions avec les questions orales, 0.69 avec les questions écrites et 0.59 avec les interpellations). Les thèmes que les parlementaires abordent dans leurs interpellations, leurs questions écrites et orales et propositions de lois sont relativement proches les uns des autres, ce qui confirme l'hypothèse qu'ils remplissent les mêmes fonctions à savoir, le contrôle du gouvernement et la recherche de publicité ¹⁵.

En ce qui concerne les relations horizontales entre les lois d'origine parlementaire ou gouvernementale, nous constatons une association supérieure à celle préalablement attendue, c'est-à-dire $r = 0.65$ en ce qui concerne les données agrégées sur dix et sans décalage temporel. ¹⁶ Le fait que les projets de lois semblent 'suivre' thématiquement les propositions introduites peut s'expliquer par des éléments techniques puisque les projets de lois requièrent un temps de préparation, de réflexion et de rédaction beaucoup plus long que les propositions de lois. Donc, si un interpellant n'est pas satisfait de la réponse du ministre interrogé, cet interpellant peut ensuite formuler sa propre solution sous forme de proposition de loi.

En ce qui concerne la seconde relation horizontale du modèle général, les taux de corrélations obtenus sont très élevés. En effet, si nous corrélons les proportions de chacun des 141 catégories thématiques de notre schéma de codage entre d'une part les trois agendas parlementaires et d'autre part l'agenda du conseil des ministres et que nous agrégeons ces

¹² En introduisant un décalage temporel, les associations calculées sur base annuelle font encore croître l'association globale ($r = 0.99$).

¹³ Si nous introduisons un décalage temporel sur une base annuelle dans notre modèle, l'association globale sur les dix ans reste stable ($r = 0.63$).

¹⁴ Il y a trop peu de points de données pour continuer l'examen du lien entre ces deux agendas.

¹⁵ De manière générale, introduire un décalage temporel d'un an ne semble pas accroître les associations entre les agendas des activités parlementaires de production législative et de contrôle ($r = 0.71$ pour les questions orales ; 0.69 pour les questions écrites ; et 0.59 pour les interpellations).

¹⁶ Les taux de corrélations au niveau agrégé mais où le décalage d'un an a été pris en compte fournissent des chiffres semblables, bien que les propositions de lois semblent plus influencer les projets ($r = 0.67$) qu'inversement (0.63).

De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

données pour la décennie étudiée, nous observons de hautes corrélations, de 0.65 pour les questions écrites à 0.71 pour interpellations en passant par 0.67 pour les questions orales.¹⁷

Il y a donc clairement un lien global fort entre ce que le gouvernement décide et les thèmes abordés lors des activités de contrôle parlementaire. Les plus hautes corrélations de l'agenda du conseil des ministres avec les questions écrites peuvent être expliquées par le fait que ce dernier est un agenda 'lent' – moins déterminé par des pics d'intérêt à court terme de la part de l'opinion publique – et par le fait que, parmi les trois instruments de contrôle parlementaire, les questions écrites sont certainement celles qui ne sont pas considérées comme la façon la plus rapide de réagir à un nouveau problème sociétal. En fait, un ministre répond parfois à une question écrite quelques mois après.¹⁸ De même, comme les interpellations et les questions orales sont pour la plupart initiées par des parlementaires de l'opposition, alors que les questions écrites sont moins biaisées par l'opposition, ces dernières reflètent de manière plus adéquate le spectre entier des opinions et des thèmes abordés au parlement. En agrégeant les thèmes des dix ans en une seule base de données, nous pouvons conclure que les parlementaires – au travers de leurs activités de contrôle parlementaire – et les ministres – au travers des décisions du conseil des ministres – sont principalement préoccupés par des thèmes identiques.

A l'aide d'une procédure identique, nous avons testé l'effet potentiel à court terme des décisions du conseil des ministres sur les interpellations. Nous avons pour ce faire désagrégé nos données sur une base hebdomadaire¹⁹. Les corrélations ainsi observées sont particulièrement faibles pour un décalage temporel d'une semaine parmi 13 semaines successives avec aucune différence significative parmi ces observations. Ce faible taux d'association statistique est probablement dû au nombre réduit de cas par catégories et par semaine, aussi bien au sein de l'agenda du conseil des ministres que de celui des interpellations parlementaires.²⁰

Cependant, en testant les corrélations entre ces 13 semaines d'agenda du conseil des ministres et les six semaines avant et après au sein de l'agenda parlementaire (interpellations), nous observons que les interpellations réagissent rapidement – entre une et trois semaines après – aux évolutions des décisions du conseil des ministres. Le taux d'association statistique moyen au cours de la semaine t est proche de 0, alors qu'il croît sensiblement lors de la semaine un, atteint son maximum lors des semaines deux et trois, et diminue lentement par après. Il y a également une association à plus moyen terme entre ces deux agendas – entre cinq et trois semaines avant – suggérant le temps nécessaire au conseil des ministres pour réagir aux interpellations. Les associations moyennes s'élèvent de manière considérable entre cinq à trois semaines après les interpellations.

Enfin, nous testons si le lien statistique préalablement établi entre les activités parlementaires de contrôle et les décisions du conseil des ministres est du à des contingences externes ou s'il

¹⁷ Les taux d'association globaux quand on prend en compte un décalage temporel d'un an sont un peu différents. En effet, les décisions du conseil des ministres au temps $t+1$ sont corrélées avec les activités parlementaires au temps t et atteignent les scores de 0.69 pour les questions orales, 0.67 pour les questions écrites et 0.73 pour les interpellations. A l'inverse, ces activités parlementaires de contrôle semblent moins réagir aux décisions gouvernementales au temps $t-1$ ($r = .65$ pour les questions orales ; $r = .63$ pour les questions écrites ; et $r = 0.69$ pour les interpellations).

¹⁸ Formellement, le ministre doit répondre endéans les 20 jours.

¹⁹ Nous avons pris l'exemple de 13 semaines en 1998, à partir de la 17^{ème} semaine – qui débute le lundi 20 avril 1998 – jusqu'à la 29^{ème} semaine – qui se termine le dimanche 19 juillet 1998

²⁰ Nous observons ainsi une demi-douzaine d'interpellations – la moyenne étant de 5,8 par semaine – et une douzaine de décisions du conseil des ministres – 12,1 en moyenne par semaine – un grand nombre de catégories thématiques restant équivalentes à zéro et donc hypothéquant le degré d'association de ces deux agendas.

De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

est intrinsèque aux relations entre le parlement et le gouvernement. Si nous contrôlons les taux d'association des activités parlementaires et du conseil des ministres par les médias dans un modèle global sur les dix ans étudiés, les corrélations partielles nous indiquent que l'introduction de variables représentant les journaux télévisés et les périodiques n'a aucune influence sur ce lien statistique!²¹ Il en est de même en ce qui concerne les associations statistiques entre les projets de lois et les propositions de lois, contrôlées par les médias. Ceci tend à prouver que le lien horizontal établi entre l'agenda parlementaire et l'agenda gouvernemental n'est en aucune façon influencé par une variable médiatique externe et que les taux d'association observés sont essentiellement dus à une proximité thématique très grande entre ces deux agendas, établis par les mêmes élites politiques.

1.6 Conclusion

Ce chapitre entendait étudier les liens éventuels de mise à l'agenda qui pouvaient exister entre deux institutions centrales dans le système politique belge, à savoir le parlement et le gouvernement. Ces deux acteurs sont responsables d'une majeure partie du processus de décision politique et de détermination de priorités établies en terme de politiques publiques. C'est dans cette perspective de production législative et de décisions gouvernementales que se situe cette étude, sans oublier les fonctions de contrôle que le parlement exerce à l'égard des actions du gouvernement.

Si les différents agendas abordés ici semblent partager une même structure en terme de périodicité – plus ou moins marqué lors des vacances parlementaires et les échéances électorales – ainsi qu'une proximité thématique comme nous l'a montré l'analyse des dix catégories les plus utilisées, les taux d'association réalisés à l'aide de corrélations nous confirment l'existence d'un lien thématique fort entre les variables étudiées.

En effet, les agendas gouvernementaux et législatifs, constitués par les décisions du conseil des ministres, les activités parlementaires et les initiatives législatives d'origine gouvernementale ou législative sont fortement corrélés entre eux. Non seulement, ces associations sont significatives pour les mouvements verticaux de production législative, mais elles le sont également pour les liens plus horizontaux de proximité thématique des différentes initiatives législatives ainsi que pour ceux de contrôle du gouvernement par le parlement avec les décisions du conseil des ministres.

Nous constatons globalement peu d'influence dans ces taux d'association si nous 'décalons' nos données d'une année calendrier. La seule relation semblant être influencée par ce décalage temporel semble être celle de l'influence réciproque entre les activités de contrôle parlementaire et les décisions gouvernementales ; résultats confirmés par une analyse plus fine réalisée à l'aide de segments temporels hebdomadaires.

Enfin, les taux d'association des relations des variables gouvernementales et parlementaires étudiées avec le monde extérieur, c'est-à-dire les agendas des médias, la société civile et probablement aussi avec les indicateurs objectifs (du 'monde réel') semble être bien plus faibles. Ceci suggère que le couple institutionnel exécutif-législatif ainsi que ses agendas constituent un système autonome et peu perméable par le monde extérieur à ce nœud. Les agendas gouvernemental et parlementaire sont bel et bien des vases communicants, entre eux,

²¹ En effet, les résultats obtenus par rapport aux décisions gouvernementales sont similaires, à savoir $r = 0.67$ pour les questions orales, 0.71 pour les interpellations et 0.64 pour les questions écrites.

De Winter Lieven, Dandoy Régis, "Parlement et gouvernement: vases communicants?", 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. 47-69.

mais qui, apparemment, communiquent peu avec d'autres vases (tels que les priorités de la société civile, des médias, etc.).