

32

# RES PUBLICA



1997/3

---

**BESTUUR EN POLITIEK**

---

**EN QUETE D'IDENTITE POLITIQUE**

---

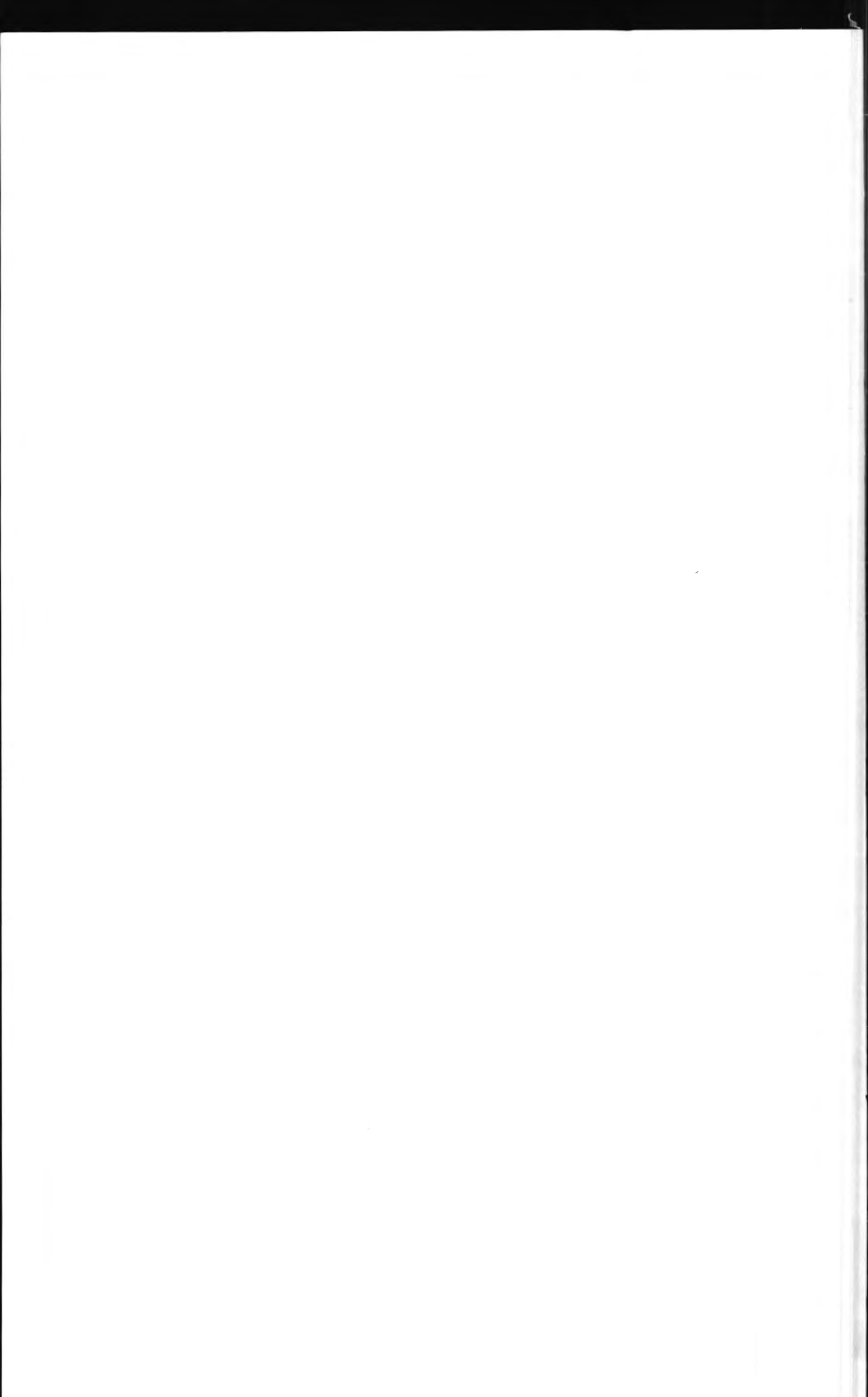
**MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK**

---

**ELECTEURS ET ADHERENTS**

---

**TIJDSCHRIFT VOOR POLITOLOGIE  
REVUE DE SCIENCE POLITIQUE  
BELGIAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE**



# RES PUBLICA

HOGESCHOOL GENT  
Campusbibliotheek B.M.E.-C.T.L.  
Schoonmeersstraat 52 - 9000 GENT  
BIBLIOTHEEK

*Tijdschrift voor Politologie*  
*Revue de Science Politique*  
*Belgian Journal of Political Science*

---

## INHOUD - SOMMAIRE - CONTENTS

- 'Maatschappelijk draagvlak' als alibi: macht en tegenmacht inzake milieubeleid op het middenveld  
door S. WALGRAVE ..... 331-356
- Les institutions publiques belges au coeur du conflit linguistique dans l'entre-deux-guerres ou Le nationalisme flamand en quête d'identité politique  
par P. DELFOSSE ..... 357-398
- De verhouding tussen politiek en bestuur in het Belgisch Europees beleid  
door J. BEYERS ..... 399-422
- Het analyseren van partij-rangschikkingen via het 'exploded logit'-model  
door I. HAJNAL en B. MADDENS ..... 423-438
- Les adhérents d'Ecolo et le rapport au catholicisme  
par P. DELWIT et J.-M. DE WAELE ..... 439-456
-



# 'Maatschappelijk draagvlak' als alibi: macht en tegenmacht inzake milieubeleid op het middenveld

door Stefaan WALGRAVE

Docent sociologie aan de Universiteit van Antwerpen

'Maatschappelijk draagvlak' is een modebegrip geworden. Sla er de kranten op na: ministers, journalisten, actievoerders,... allemaal spreken ze over het maatschappelijk draagvlak dat wel, niet of onvoldoende aanwezig zou zijn om een bepaald beleid of beleidsaspect te schragen. Een beleid moet aansluiten bij en gedragen worden door brede lagen van de samenleving, zo luidt het.

Inzake milieubeleid hoor je de lofzang op het onmisbare maatschappelijk draagvlak nog meer weerklinken dan op andere beleidsdomeinen. Geen wonder dat minister van Leefmilieu Theo Kelchtermans (CVP) in zijn Beleidsbrief "(...) *het tot stand brengen van een ruim maatschappelijk draagvlak inzake ecologie en economie*"<sup>1</sup> één van zijn prioritaire opdrachten noemde. Zijn kabinetschef Eddy Peeters stelde: "*Voor het milieubeleid is een breed maatschappelijk draagvlak van fundamenteel belang om de slaagkansen te verhogen en resultaten te boeken.*"<sup>2</sup>

In deze bijdrage nemen we eerst het concept maatschappelijk draagvlak onder de loep. We gaan na wat er met dat maatschappelijk draagvlak eigenlijk bedoeld wordt en opteren voor een organisationele eerder dan voor een individuele of institutionele invulling. Daarna focussen we op het milieu- en natuurbeleid<sup>3</sup> in Vlaanderen en pogen we het krachtenveld rond dat beleid in kaart te brengen. Centrale stelling zal zijn dat de milieubeweging ondanks haar onmiskenbaar toenemende rol regelmatig de duimen moet leggen voor machtiger tegenspellers en dat het draagvlak dus relatief klein is.

De stelling dat de impact van de milieubeweging op het milieubeleid al bij al beperkt is, vormt één van de uitgangspunten voor een uitgebreid onderzoek over 'middenveld en beleid' dat tot eind 2000 aan het departement PSW van de UIA loopt.<sup>4</sup> Het Vlaamse en federale milieubeleid zal worden vergeleken met het federale sociale zekerheidsbeleid (i.c. pensioenbeleid) en het Vlaamse mediabeleid. Telkens staat de vraag naar de impact van het betrokken middenveld centraal. Deze bijdrage moet dan ook beschouwd worden als een eerste *tour d'horizon* wat het milieubeleid betreft en bevat in hoofdzaak een aantal hypothesen die de toets van de onderzoeksempirie nog moeten doorstaan.

1 T. KELCHTERMANS, *Beleidsbrief. Het leefmilieu in Vlaanderen. Een duurzame ontwikkeling voor de generatie van morgen*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1995, p. 18.

2 E. PEETERS, *Toespraak op Lustrumcolloquium van de MiNa-raad over het maatschappelijk draagvlak voor het milieubeleid*, 23 oktober 1996, Gent.

3 In wat volgt wordt niet steeds een onderscheid gemaakt tussen het natuur- en het milieubeleid of tussen de natuur- en de milieubeweging. Soms gebeurt dat wel maar meestal wordt met 'het milieubeleid' zowel het beleid rond milieuhygiënische thema's bedoeld (vervuiling, hinder,...) als het beleid dat zich bezighoudt met het behoud van de natuur (biotopen, reservaten, open ruimte,...), als het beleid in verband met ruimtelijke ordening. Idem voor 'de milieubeweging'.

4 Het betreft een onderzoek met interne UA-middelen: BOF UA 1997, deel NOI.

## I. Maatschappelijk draagvlak als alibi

### A. *Draagvlak = macht van organisaties*

De vraag is of met de uitspraak 'dat er een breed maatschappelijk draagvlak voor het beleid is' meer wordt bedoeld dan dat het betrokken beleid in essentie uit een compromis bestaat tussen de (machtige) belangen- en drukkingsgroepen die zich rond het dossier profileren en die zich allemaal min of meer in het bereikte akkoord kunnen herkennen. Ik denk het niet.

Als de minister zegt dat zijn beleid staat of valt met de aanwezigheid van een maatschappelijk draagvlak, dan bedoelt hij dat er ofwel genoeg steun is uit de maatschappij - versta daaronder sociale organisaties, ondernemingen en politieke partijen (cfr. infra) - om ondanks tegenkanten een bepaald beleid door te voeren, ofwel dat er juist niet veel maatschappelijke steun is voor een bepaald beleid maar dat er ook weinig tegenstand is, wat op hetzelfde neer komt. De uitspraak 'dat er geen of onvoldoende maatschappelijk draagvlak is', betekent dan dat de georganiseerde tegenkrachten sterker en machtiger zijn dan de organisaties die het beleid wel genegen zijn.

Maatschappelijk draagvlak is dus synoniem met macht, met de impact en de invloed van groepen en organisaties die zich iets aan een bepaald overheidsbeleid gelegen laten en daarom op de besluitvorming en op de implementatie van dat besluit/beleid (pogen te) wegen.

Beleidsmakers hebben natuurlijk ook zelf een zekere wilsbeschikking, gelukkig maar. Ze zijn niet helemaal de speelbal van maatschappelijke krachten of tegenkrachten. Ze hebben plannen, willen heel graag of iets minder graag een bepaald beleid voeren, ze zijn heel erg of iets minder erg overtuigd van de nood bepaalde maatregelen te treffen, ze staan sterk of iets minder sterk op het voeren van een bepaald beleid ondanks tegenkanten en ze zijn volledig of maar in beperkte mate bereid voor bepaalde beleidsmaatregelen spitsroeden te lopen. Voor beleidsmakers is de verleiding natuurlijk groot om het vermeende gebrek aan maatschappelijk draagvlak van stal te halen om te verhullen dat ze eigenlijk niet bereid zijn om ondanks de tegenkanting van bepaalde machtige (bevriende?) drukking- en belangengroepen hun plannen door te voeren, dat ze met andere woorden om de één of de andere reden niet echt voor het volle pond achter de voorgestelde beleidsmaatregel staan. Maatschappelijk draagvlak als alibi dus.

Cruciaal in het al of niet aanwezig zijn van een maatschappelijk draagvlak is de organisatorische component. Het is in eerste instantie op het maatschappelijke middenveld dat een draagvlak voor een bepaald beleid al of niet aanwezig is. Dat middenveld is de vrije ruimte tussen de individuele burger en de staat waarin zich allerlei organisaties bevinden die op hun beleidsdomeinen de politieke besluitvorming of de uitvoering van het beleid pogen te beïnvloeden. Vakbonden, milieuverenigingen, kerken, socio-culturele organisaties, jeugdbewegingen, derdewereldgroepen, artsensyndicaten, ziekenfondsen, consumentenorganisaties en actiegroepen allerhande verdedigen op hun beleidsterrein de belangen - en dat zijn zeker niet alleen de materiële eigenbelangen - van hun achterban. Het zijn organisaties die mediëren tussen burgers en beleid en die daarom soms ook intermediaire organisaties genoemd worden, of gewoonweg sociale organisaties of middenveldorganisaties.

Naast organisaties op het maatschappelijke middenveld, wordt het maatschappelijk draagvlak voor een bepaald beleid, versta daar dus onder: gemobiliseerde of te mobiliseren macht, ook gestoffeerd door commerciële organisaties (ondernemingen) en door politieke organisaties (partijen). Hoewel ze niet tot het maatschappelijke middenveld *sensu stricto* behoren, zijn ook zij in staat om zich politiek sterk te maken en te drukken op een beleidsdossier. Als in het onderstaande sprake is van organisaties, dan worden dus eigenlijk zowel sociale, commerciële als politieke organisaties bedoeld. In deze bijdrage wordt alleen ingegaan op de middenveldorganisaties, meerbepaald de erkende, representatief geachte en elkaar als gesprekspartner erkennende grote organisaties.

Uit het bovenstaande volgt dat een maatschappelijk draagvlak niet onontbeerlijk is voor gelijk welke beleidsmaatregel.<sup>5</sup> Dikwijls wordt een beleidsmaatregel nauwelijks gedragen door maatschappelijke krachten, maar zijn er ook geen krachten die tegen de maatregel mobiliseren. De aanwezigheid van een maatschappelijk draagvlak wordt maar belangrijk als er tegenstand is, en *a fortiori* als die tegenstand van machtige sociale, commerciële of politieke organisaties komt. Alleen als beleidsmaatregelen machtige belangen raken, is de aanwezigheid van een maatschappelijk draagvlak vereist.

Wat natuur- en milieubeleid betreft, is dat echter bijna steeds het geval. Er zijn nauwelijks 'neutrale' milieumaatregelen, met uitzondering misschien van de plechtige verklaringen over biodiversiteit en soortbehoud zolang ze niet aan een territorium verbonden worden en dus geen allocatieproblemen opleveren. Vrijwel elk dossier veroorzaakt polemiek, discussie en polarisatie. Dat heeft te maken met de schaarste van het te verdelen goed. Wat het natuurbeleid betreft, bijvoorbeeld, domineren de veelvuldige claims op de schaarse ruimte (industrie, landbouw, recreatie, wonen, natuur) telkens weer elke discussie over natuurbehoud.

Kortom, maatschappelijk draagvlak is geen noodzakelijke voorwaarde voor een bepaald(e) beleid(smaatregel) en is op zich zeker geen voldoende voorwaarde.

### B. En de individuele burger dan?

In tegenstelling tot onze stelling dat het maatschappelijk draagvlak organisationeel moet gedefinieerd worden en dat maatschappelijk draagvlak zo goed als synoniem is met de gemobiliseerde macht van sociale, commerciële en politieke organisaties, interpreteert Loots het maatschappelijk draagvlak voor een bepaald beleid zeer breed als alles wat dat beleid op één of andere manier kan ondersteunen.<sup>6</sup> Maatschappelijk draagvlak is voor haar dus een 'bruto'-concept, waarvan ook structuren en zelfs kenmerken van het politieke systeem deel uitmaken, zoals inspraakprocedures, de aard van het milieurecht en de organisatie van AMINAL. Ik zou zulke structuren eerder het **institutionele draagvlak** willen noemen.

<sup>5</sup> Zie ook: RAAD VOOR HET MILIEUBEHEER, *Advies: Draagvlak voor het Milieubeleid (RMB 95-5)*. 's-Gravenhage, 1995, p. 16.

<sup>6</sup> I. LOOTS, Verbreding van het maatschappelijk draagvlak voor het natuurbehoud: (Hoe) zijn de mensen daaraan toe? In: G. KNOPS (red.), *Hof van Eden of Toren van Babel? Natuurbehoud en natuurontwikkeling in Vlaanderen*. Brussel, 1996, pp. 24-39.

Recht tegenover deze structurele opvatting van draagvlak, omschreef de Nederlandse Raad voor Milieubeheer in een officieel advies het maatschappelijk draagvlak veeleer als "(...) *de acceptatie van het uitgevoerde of nog uit te voeren beleid en van de huidige en voorgestelde maatregelen met inbegrip van de consequenties van dat beleid of die maatregelen.*"<sup>7</sup> Nu is louter individuele acceptatie van een bepaald beleid, in de zin van akkoord gaan of tenminste geen bezwaar hebben, politiek niet rechtstreeks relevant. Alleen de mobilisatie van macht die met de acceptatie of de niet-acceptatie van een beleid gepaard gaat, heeft politieke betekenis. De directe politieke impact van wat we het **individuele draagvlak** voor een bepaald beleid zouden willen noemen, is dus klein.

Vormen individuele burgers dan geen maatschappelijke kracht naast sociale organisaties? Sommige burgers wel, maar de meesten niet. De meeste burgers beschikken niet over de mogelijkheden om 'ten persoonlijken titel' op een beleidsdossier te wegen. Ze beschikken niet over voldoende sociaal en/of financieel kapitaal maar moeten zich verenigen en organiseren om de besluitvorming te kunnen beïnvloeden. Wat de modale burger over een bepaald beleid denkt, in welke mate hij er zich in kan herkennen of niet, in welke mate hij voor of tegen is, speelt in deze nauwelijks een rol van betekenis. De organisatorische component van het maatschappelijk draagvlak is cruciaal, niet het feit of de meerderheid van de bevolking voor of tegen een bepaalde maatregel is. De plaatsing van de kernraketten in het midden van de jaren '80 is daar een sprekend voorbeeld van.<sup>8</sup>

Toch hoort men dikwijls stellen dat het verbreden van het maatschappelijk draagvlak voor een bepaald beleid gebaat is met het informeren, overtuigen en sensibiliseren van de individuele burger.<sup>9</sup> Alleen door de burger te sensibiliseren zou zijn gedrag gewijzigd kunnen worden. Los van de penibele kwestie of sensibiliseringsacties *überhaupt* een wijziging van opvattingen, laat staan van gedrag kunnen teweeg brengen, lijkt het ten eerste veel efficiënter om het gedrag van de individuele burger structureel te kanaliseren en in te perken (vb. Ecotax) door wettelijke of marktgerichte regulering<sup>10</sup> zonder te rekenen om zijn goede wil. Ten tweede: als men dan toch de individuele burger wenst te sensibiliseren, lijkt het gepast die sensibilisatie eerder via organisaties te laten verlopen dan 'in het wilde weg' naar het grote publiek. Ook wat gedragsverandering van de individuele burger betreft, zijn organisaties, als ze tenminste veel leden hebben en greep hebben op hun leden, van grote betekenis. Ze kunnen ondermeer belangrijk zijn om de 'handelingscompetentie' van individuele burgers te verhogen.<sup>11</sup>

De directe politieke relevantie van het individuele draagvlak voor een bepaald beleid is dus klein. Wat dan weer niet wil zeggen dat er helemaal geen verband is tussen het individuele draagvlak en het maatschappelijk draagvlak.

7 RAAD VOOR HET MILIEUBEHEER, *a.w.*, p. 18.

8 Andere voorbeelden zijn te vinden bij: RAAD VOOR HET MILIEUBEHEER, *a.w.*

9 Voor een discussie over het verband tussen draagvlak en gedragsverandering, zie: P. STRYCKERS, Maatschappelijk draagvlak voor natuur: over waterhoentjes, melkkartons en bierviltjes, In: G. KNOPS (red.), *a.w.* pp. 58-79.

10 L. VLIJM, F. DUINHOUSER, *Stgnaaladvies Natuur- en Milieu-educatie*. Utrecht, Natuurbeschermingsraad, 1992.

11 D. WILDEMEERSCH, e.a., *Het maatschappelijk milieudebat*. In: A. VERBRUGGEN (red.), *Leren om te Keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*. Leuven/Apeldoorn, 1994, p. 368.



Individuele meningen, steun voor en verzet tegen een bepaald beleid kunnen als grondstof voor het maatschappelijk draagvlak dienstdoen. De affaire Dutroux, bijvoorbeeld, heeft ook zonder dat daar in eerste instantie organisaties bij betrokken waren ongetwijfeld het potentiële maatschappelijk draagvlak voor de herinvoering van de doodstraf verbreed. Voor organisaties die ook al tevoren voor de doodstraf gewonnen waren en voor haar herinvoering ijverden, biedt dat uitgelezen kansen om dat individueel draagvlak, dat 'kapitaal' dat daar zomaar voor het grijpen ligt, om te zetten in een maatschappelijk draagvlak, in politieke macht. Zonder die mediërende rol van organisaties - die petitieën organiseren, persconferenties houden, beleidsverantwoordelijken bestoken en parlementaire vragen laten stellen - heeft de volkswede en de roep naar de zwaarste sanctie nauwelijks politieke tanden.

Toch is individueel draagvlak zeker geen noodzakelijke voorwaarde voor het (ontstaan van een) maatschappelijk draagvlak. Organisaties op het middenveld zijn onder bepaalde voorwaarden in staat om ook zonder individuele grondstof een **effectief maatschappelijk draagvlak** te creëren. Doordat ze de meningen van individuele burgers beïnvloeden en er in slagen burgers tegen of voor bepaalde maatregelen te mobiliseren, maken organisaties een effectief, op individuele meningen gesteund en dus geïntermediateerd draagvlak. Een voorbeeld: de milieu- en natuurverenigingen beschuldigden de Boerenbond ten tijde van de MAP-strijd ervan, dat ze de boeren, die niet allemaal volledig afkerig zouden gestaan hebben tegen de plannen van toenmalig milieuminister Norbert De Batse-lier (SP) of er gewoonweg geen mening over hadden, tegen het MAP opgezet hadden. In wat volgt, zal nog veelvuldig naar het MAP, een staaltje van efficiënte te- gendrukking, verwezen worden.

Organisaties kunnen naast een effectief ook een **virtueel maatschappelijk draagvlak** creëren. Doordat ze als (representatieve) sociale organisatie bepaalde stellingen innemen en de beleidsvoerders doen laten geloven dat ze de mening vertolken van een (groot) deel van de (relevante) bevolking of dat ze tenminste in staat zijn om indien nodig een (groot) deel van de (relevante) bevolking te mobiliseren, maken ze hoe dan ook een draagvlak, hoe weinig de bevolking, het betrokken deel van de bevolking of hun eigen leden van het dossier wakker liggen. Zulk maatschappelijk draagvlak is virtueel, het is niet individueel gedragen en niet het resultaat van mediatie door organisaties. Het moet echter duidelijk zijn dat zulk virtueel, puur organisationeel maatschappelijk draagvlak niet minder efficiënt hoeft te zijn dan het effectieve, individueel gedragen maatschappelijk draagvlak. Dat houdt meteen in dat een individueel draagvlak geen noodzakelijke voorwaarde is voor het maatschappelijk draagvlak. Wat moest be- wezen worden.

Terzijde zij hier opgemerkt dat het onderscheid tussen effectief en virtueel maatschappelijk draagvlak alleen voor intermediaire organisaties geldt, minder voor de politieke organisaties en helemaal niet voor commerciële organisaties. Die laatste spreken per definitie in eigen naam en hun gecreëerd draagvlak is dus steeds effectief en nooit virtueel.

Het is vooral die actieve rol, dat zelf creëren van een (virtueel of effectief) maatschappelijk draagvlak, die organisaties spelen. Zowel politiek als in hun eigenlijke activiteiten is die rol belangrijker dan de passieve, registrerende rol waarbij de beschikbare, individuele grondstof wordt opgewerkt tot een politiek relevant maatschappelijk draagvlak. Sociale organisaties reageren niet lijdzaam op de publieke opinie, ze registreren niet gewoonweg wat de bevolking of het relevante

deel van de bevolking denkt en schieten daarna pas in actie. Nee, ze zorgen ervoor dat mensen denken wat zij willen, ze voeden de publieke opinie en pogen ze te kneden naar hun beeld, of ze dreigen er mee dat ze zullen doen.

Dat wil niet zeggen dat alle intermediaire organisaties in staat zouden zijn om een effectief of/en een virtueel maatschappelijk draagvlak te creëren. Het hangt af van de omstandigheden, de mogelijkheden verschillen van dossier tot dossier, en van de politieke context, maar ook van de kracht en de macht van de organisaties zelf. In het tweede deel van deze bijdrage kom ik daar op terug.

Waarom zijn organisaties zo belangrijk om een effectief maatschappelijk draagvlak te creëren? Vrijwel alleen via organisaties is het mogelijk om het individuele draagvlak bij de rechtstreeks getroffen en betrokkenen naar een ruimer publiek te verbreden. Vele beleidsmaatregelen brengen kosten of baten mee voor bepaalde groepen, dikwijls relatief kleine groepen. Zonder organisaties zou het individuele draagvlak voor of tegen een maatregel dan ook beperkt blijven tot die rechtstreeks betrokkenen. Alleen de mensen die effectief de TGV door hun tuin krijgen of die hun huis uit moeten, zouden zich dan tegen de komst van de snelle trein verzetten. Organisaties tillen dat geïsoleerde verzet of die geïsoleerde steun voor bepaalde maatregelen op naar een hoger niveau en pogen ruimere groepen burgers bij het dossier te betrekken. Ze creëren meningen, opinies, steun of verzet bij niet rechtstreeks 'fysiek' bij het probleem betrokken burgers of groepen van burgers. Door haar hevig verzet tegen het MAP van De Batselier trok de Boerenbond bijvoorbeeld het protest tegen het MAP open van de rechtstreeks betrokken veeboeren naar de vrijwel volledige primaire sector.

Daaruit volgt dat voor zuiver lokale dossiers waarbij lokale politieke beslissingen doorslaggevend zijn, het louter individuele draagvlak wel degelijk politiek relevant kan zijn en meer belang heeft dan voor regionale, nationale, laat staan internationale beleidsmaatregelen. Als de sprong van de rechtstreeks betrokkenen naar een ruimere groep niet moet gemaakt worden, is de rol van intermediaire organisaties in het creëren van een effectief maatschappelijk draagvlak minder onmisbaar. Een goed voorbeeld hiervan is de zoektocht van het NIRAS naar een geschikte lokatie voor het dumpen van laag-radioactief afval. Vele inwoners van de betrokken gemeenten rekenen zichzelf bij de (potentieel) rechtstreeks getroffen. De rol van gemeentelijke anti-dumpingcomités in het eigenhandig creëren van een effectief, lokaal maatschappelijk draagvlak tegen de storting, is hier waarschijnlijk dus minder groot. Als we het in het vervolg hebben over het belang van organisaties in het maatschappelijk draagvlak voor een bepaald beleid, dan gaat het dus vooral om beleidsmaatregelen op het boven-lokale niveau.

## **II. Het maatschappelijk draagvlak rond milieubeleid in Vlaanderen: macht en tegenmacht op het middenveld**

### *A. Meten van draagvlak?*

Bovenstaand pleidooi voor een organisationele invulling van het concept maatschappelijk draagvlak en de stelling dat maatschappelijk draagvlak geen noodzakelijke voorwaarde is voor een beleid, maakt het inschatten van het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid in Vlaanderen er niet eenvoudiger op. Het volstaat niet naar de effectief genomen beleidsmaatregelen te kijken om na te gaan of er een draagvlak (geweest) is.

Er werd hierboven betoogd dat een schets van het maatschappelijk draagvlak rond milieubeleid moet uitgaan van de organisaties die zich iets aan (aspecten van) het milieubeleid gelegen laten. Dat zijn op de eerste plaats de milieuverenigingen die samen de Vlaamse milieubeweging vormen en die zich net zoals vakbonden, werkgevers en andere belangengroepen op het maatschappelijke middenveld bewegen. De eigenlijke politieke macht en kracht van zulke organisaties is echter onmogelijk objectief vast te stellen, laat staan exact te meten. Bovendien is het niet zo belangrijk om te weten over hoeveel politieke macht de milieuorganisaties op zich beschikken, maar wel hoe sterk ze staan in vergelijking met de maatschappelijke tegenkrachten (organisaties) die zich tegen het milieubeleid of tegen bepaalde beleidsmaatregelen verzetten.

Ik wil hier opmerken dat politieke macht die zich verzet tégen een bepaald beleid soms makkelijker observeerbaar is dan de macht die een beleid draagt en steunt. Dat bleek bijvoorbeeld duidelijk uit de jarenlange *odyssee* rond het MAP waarin de Boerenbond en het Algemeen Boeren Syndicaat meer in de kijker liepen dan de milieuorganisaties die De Batseliers plannen steunden. Vooral de Boerenbond kwam opvallend in beeld, wat des te opmerkelijker was omdat de Boerenbond tevoren nauwelijks op de maatschappelijke scène waarneembaar was. De Boerenbond opereerde bewust in hoofdzaak achter de schermen, door deskundigheid en indirecte drukking, en hanteerde geen conflictstrategie.<sup>12</sup> Maar dat terzijde.

Ondanks al die beperkingen, zal ik toch een poging ondernemen om het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid te schetsen. In tegenstelling tot Hooghe die in 1993 in deze kolommen een aantal van de belangrijkste, recente milieubeleidsdossiers onder de loep nam en naging welke impact de milieubeweging op de uiteindelijke uitkomst gehad heeft<sup>13</sup>, opteer ik voor een analyse waarbij aan de hand van een aantal machtsindicatoren de belangrijkste actoren inzake milieubeleid op het middenveld worden beoordeeld als machtig of minder machtig. Zo wordt het maatschappelijk krachtenveld inzake milieu geschetst, concrete *cases* van milieubesluitvorming doen slechts ter illustratie en niet ter bewijsvoering dienst.

Hooghe, die weliswaar niet naging in welke mate de milieubeweging een informele rol speelde en de betrokken beleidsdossiers vanuit het 'maximalistische' standpunt van de milieubeweging bestudeerde, besloot dat de milieubeweging haar slag dikwijls niet thuishaalde. Op de uitkomst van de besluitvorming inzake de hervorming van het milieurecht, de Groene Hoofdstructuur en het MAP had de milieubeweging nauwelijks impact (via de MiNa-raad). Dat kan in onze terminologie alleen maar betekenen dat er onvoldoende maatschappelijk draagvlak, lees: gemobiliseerde organisationele macht, voorhanden was. Hooghes analyse wijst er met andere woorden op dat er in Vlaanderen een vrij klein draagvlak inzake milieubeleid voorhanden is. Dat zal ook uit wat hier volgt blijken.

12 I. VANHOREN, Actiemiddelen van drukkingsgroepen in België. *Res Publica*, 1990, nr. 1, p. 110.

13 M. HOOGHE, De invloed van de milieubeweging op het milieubeleid. *Res Publica*, 1995, nr. 1, pp. 99-102; zie ook P. STRYCKERS, *a.u.*

Niet alleen de analyse van *cases* zoals Hooghe deed of het schetsen van krachtenvelden (cfr. infra) laat toe het maatschappelijk draagvlak in te schatten. De invloed van de milieubeweging speelt hoogstwaarschijnlijk voor een groot stuk indirect en niet-simultaan maar met vertraging. Kleine, incrementele beleidsmaatregelen of beleidscorrecties vormen telkens schoorvoetende stapjes die op zichzelf niet zoveel voorstellen maar alles tezamen wel een cumulatief effect sorteren. Hooghe noemt dat indirect effect de 'innovatieve' impact van de milieubeweging.<sup>14</sup> Maar deze is nog moeilijker waar te nemen en te meten dan het krachtenveld waarop we in deze bijdrage verder zullen ingaan.

Eerst zal ik echter kort aangeven hoe de individuele burger in Vlaanderen over het milieu en het milieubeleid denkt. Zoals reeds aangetoond, is de mening en het standpunt van de individuele burger niet determinerend voor het maatschappelijk draagvlak, maar het geeft wel een kader waarbinnen de mobilisatie en tegenmobilisatie door organisaties plaatsvindt.

### *B. Vooraf: het individuele draagvlak inzake milieubeleid in Vlaanderen*

Het individuele draagvlak wordt niet alleen bepaald door het standpunt dat (de meerderheid van) de burger(s) heeft over hoe een bepaalde kwestie moet aangepakt worden, maar minstens evenzeer door het belang dat door de burger aan zijn standpunt terzake wordt toegekend.<sup>15</sup> Is het voor hem een cruciale kwestie, of heeft hij wel een standpunt maar zonder consequenties voor zijn politiek gedrag?

Wat milieubeleid betreft, is dit onderscheid cruciaal. Dikwijls is er sprake van een 'lauwe' of zelfs 'koude' meerderheid, tegenover een 'warme' minderheid. In grote groepen van de bevolking kan het milieubeleid op nominale steun rekenen, maar die zwakke stem van de meerderheid wordt overstemd door de harde roep van een relatief kleine groep sterk gemotiveerde tegenstanders, die sterk betrokken zijn bij de problematiek - hun broodwinning hangt er soms rechtstreeks van af - en die zich via de organisaties die hun belangen verdedigen met hand en tand en deskundig tegen dat beleidsplan verzetten. Waarschijnlijk kon het MAP van De Batselier op de steun van de meerderheid van de bevolking rekenen, opiniepeilingen wezen alvast in die richting, maar het felle verzet van de boeren en hun organisaties heeft er anders over beslist.

Enkele empirische gegevens kunnen deze stelling staven. 'Milieu' wordt steevast vernoemd door de Vlaamse burger als hij gevraagd wordt naar de belangrijkste politieke problemen: in de ISPO-enquête van 1991-1992 gaven 42% van de Vlamingen aan dat de milieuproblematiek daar voor hun part bij hoorde. Alleen de sociaal-economische (70%) en de migrantenkwestie (48%) scoorden hoger.<sup>16</sup> Als de Vlaamse burger echter hét belangrijkste probleem moet uitkiezen, vindt 'slechts' 15% van de burgers dat dat milieu is en groeit de relatieve kloof

14 M. HOOGHE, *a.w.*

15 B. MADDENS, Het kiesgedrag en de opvattingen over politieke kwesties. In: M. SWYNGEDOUW, J. BILLIET, A. CARTON, R. BEERTEN, *Kiezen is verliezen. Onderzoek naar de politieke opvattingen van de Vlamingen*. Leuven, 1993, pp. 43-44.

16 B. MADDENS, *Kiesgedrag en partijstrategie. De samenhang tussen de beleidsmatige profilering van de partijen en het kiesgedrag van de Vlamingen op 24 november 1991*. Leuven, Afdeling Politologie K.U.Leuven, 1994.

met de sociaal-economische problematiek (40%) sterk, hoewel milieu nog steeds op de derde plaats uitkomt, na de migrantenproblematiek (16%) die de tweede plaats bezet. Iedereen vindt milieu belangrijk, maar als puntje bij paaltje komt, weegt de sociaal-economische problematiek sterker door.

In dezelfde enquête werd de respondent een schaal voorgelegd waarbij hij/zij zichzelf moest positioneren tussen 'milieubehoud' en 'werkgelegenheid'. Gezien het voorgaande zal het de lezer niet verwonderen dat een meerderheid van 45% zich aan de werkgelegenheidskant schaarde, terwijl 26% het milieubehoud verkoos en 29% voor de veiligheid van het centrum opteerde.<sup>17</sup> Milieu is dus een consensuswaarde. Niemand is er tegen, iedereen vindt het belangrijk. Zodra er echter tegengestelde maatschappelijke claims opduiken, smelt de steun voor 'het milieu', en dus vermoedelijk ook voor het milieubeleid, als sneeuw voor de zon. Gelijkwaardige gegevens over andere EU-landen suggereren dat de meeste andere EU-burgers geen krimp geven en blijven kiezen voor het milieu als het milieubelang wordt geconfronteerd met economische eisen en als er aan het milieubeleid dus een prijskaartje wordt gehangen (hogere consumptieprijzen, tragere economische groei,...).<sup>18</sup>

De groepen en organisaties die het milieubeleid of, beter, aspecten van het milieubeleid bestrijden, spelen op die (vermeende?) tegenstelling milieu-werkgelegenheid in. Bijna steeds worden vooral sociaal-economische argumenten aangehaald om milieubeleidsplannen te bevechten. Vooral de (bedreiging van de) werkgelegenheid fungeert als een krachtig argument waarvoor de burger en de publieke opinie zeer gevoelig zijn. De fameuze studie van de Administratie voor Land- en Tuinbouw (ALT) die ten tijde van de MAP-strijd bekend raakte en waarin werd gesteld dat de uitvoering van dat plan duizenden jobs zou kosten, is er een mooi voorbeeld van. De ironie van het lot wil bovendien dat milieubeleid en werkgelegenheid op dit moment bij dezelfde Vlaamse excellentie zijn ondergebracht, die dus dagelijks met die tegengestelde claims geconfronteerd wordt.

### C. *Het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid: krachtenveld op het middenveld*

In deze paragraaf zal de stelling verkondigd en onderbouwd worden dat de milieuorganisaties wat hun objectieve machtsindicatoren betreft relatief zwak staan in vergelijking met de georganiseerde tegenkrachten op het middenveld. Conclusie zal zijn dat het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid in Vlaanderen relatief klein is, ondanks het feit dat het de laatste jaren gegroeid is.

Het is duidelijk dat er op het maatschappelijke middenveld in Vlaanderen grote meningsverschillen zijn over de milieuproblematiek en over het (wenselijke) milieubeleid. Een systematische bevraging in 1993 door Wildemeersch c.s. van milieuorganisaties, vakbonden, werkgevers, boerenorganisaties en andere sociale organisaties, wees dat uit.<sup>19</sup> De perceptie van 'de' milieuproblematiek en van

17 M. SWYNGEDOUW, *Nieuwe breuklijnen in de Vlaamse politiek? De politieke ruimte van de 18- tot 65-jarige Vlaamse kiezer na de verkiezingen van 24 november 1991*. In: M. SWYNGEDOUW, J. BILLIET, A. CARTON, R. BEERTEN, a.w.

18 R.J. DALTON, *The Green Rainbow: environmental groups in Western Europe*. New Haven, 1994, pp. 51-73.

19 D. WILDEMEERSCH, e.a., a.w., pp. 769-772.

de meest prioritair aan te pakken milieuproblemen verschilt sterk van organisatie tot organisatie, naargelang hun positie en naargelang de belangen van hun leden. De intermediaire organisaties hebben dus andere milieugendas.

Waar kan dat beter blijken dan in de MiNa-raad, het milieubeleidsadviesorgaan van de Vlaamse regering waarin de grote, inzake milieubeleid representatief geachte sociale organisaties zijn opgenomen? Het gaat om de Bond Beter Leefmilieu (BBL), Natuurreservaten vzw., het Centrum voor Natuureducatie (CVN) en de Wielewaal voor de milieubeweging; het Vlaams Economisch Verbond (VEV) en het Nationaal Christelijk Middenstandverbond (NCMV) voor de werkgevers; de Boerenbond voor de Boeren; het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) en het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) voor de werknemers. Toen minister van Leefmilieu Kelchtermans de MiNa-raad in 1991 boven het doopvont hield, was het zijn expliciete bedoeling om op die manier het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid te vergroten.<sup>20</sup>

In de periode 1993-1994 werd er in de MiNa-raad weliswaar opvallend frequent consensus bereikt over adviezen aan de Vlaamse regering - we komen daar straks op terug - maar in regel gebeurde dat na harde onderhandelingen en was de uiteindelijk tekst een compromis.<sup>21</sup> In de MiNa-Raad stond de milieubeweging zeker niet steeds tegenover dezelfde tegenkrachten. Er bestonden in de onderzochte periode verschillende strijdperken of theaters met wisselende coalities naargelang de aard van het dossier. In milieuhygiënische dossiers, bijvoorbeeld, gingen milieubeweging en Boerenbond soms een verbond aan, en dat was ook soms het geval als het advies handelde over het behoud van de open ruimte. Soms stonden werkgevers en milieubeweging aan dezelfde zijde. Dat deze coalitie niet uitgesloten is, bewijst het hoogst merkwaardige verbond, *bien etonnés de se trouver ensemble*, tussen de milieubeweging en het NCMV in hun strijd tegen het Fenix-project in Limburg. Toch gingen de natuur- milieuoorganisaties in de MiNa-raad in de meerderheid van de gevallen in de clinch met de Boerenbond, met het NCMV, met het VEV en veel minder met de vakbonden ACV en ABVV.

Boeren en werkgevers zijn in Vlaanderen, naargelang het dossier, dus de geodoverfde 'tegenstanders' van de milieubeweging op het middenveld en de vakbonden zijn haar trouwste coalitiepartners. In geheel West-Europa doet zich trouwens een gelijkaardige verschijnsel voor. Vakbonden worden door milieuoorganisaties positiever beoordeeld dan instellingen die de belangen van de landbouwers of van de industrie verdedigden, wat niet wil zeggen dat de vakbonden over het algemeen positief geëvalueerd worden.<sup>22</sup>

In Vlaanderen vindt men vooral de christelijke arbeidersbeweging en meer bepaald haar socio-culturele organisaties KAV en KWB, dikwijls aan de zijde van de milieuoorganisaties terug. Toen bijvoorbeeld het MAP van De Batselier mede door het verzet van de Boerenbond gekelderd werd, was de KWB een van de eersten om scherp tegen de Boerenbond van leer te trekken, hoewel ze beide tot dezelfde zuil behoren. In hun activiteiten en hun interne vorming besteden KWB en KAV al jarenlang ruime aandacht aan de milieuproblematiek. Reeds verschillen-

<sup>20</sup> T. KELCHTERMANS, *a.w.*, p. 21.

<sup>21</sup> S. WALGRAVE, De MiNa-raad, een beschaafd gesprek tussen tegenspelers. *Vlaanderen Morgen*, 1995, pp. 21-30.

<sup>22</sup> R.J. DALTON., Alliance Patterns of the European Environmental Movement. In: W. RÜDIG (red.), *Green Politics Two*. Edinburgh, 1992, p. 69 en p. 76.

de keren werd milieu tot jaarthema uitgeroepen. Ook lokaal wordt menige milieugroep sterk gesteund of zelfs gepatroeerd door de plaatselijke KWB- of KAV-afdeling.<sup>23</sup> Binnen het ACW, de koepel van de christelijke arbeidersbeweging, spelen de socio-culturele organisaties echter niet de eerste viool, maar wel de christelijke vakbond ACV. Voor het ACV is milieu niet prioritair maar wel werkgelegenheid. De arbeidersbeweging is dus een bondgenoot zolang het thema's betreft die haar niet rechtstreeks (be)treffen, zoals het MAP. Als dat wel het geval is, is de coalitie milieubeweging-arbeidersbeweging erg broos. Het Fenix-project waar de vakbonden tegen de milieubeweging voor de werkgelegenheid van dat project opteren, is er een voorbeeld van. Daarbij komt nog dat de nationale koepel van de vakbond soms wel te vinden is voor bepaalde milieumaatregelen, maar dat de centrales die veel dichter bij de belangen van de onmiddellijk betrokkenen aansluiten, daar helemaal niet zo mee opgezet zijn. Net zoals elders in Europa, zit de arbeidersbeweging in verband met het milieubeleid ook in Vlaanderen met een dilemma opgescheept.<sup>24</sup>

Door de strijdperken en coalities vanuit het standpunt van de milieubeweging te schetsen, wil ik niet suggereren dat de milieubeweging onverkort voor het algemeen en objectief milieubelang staat terwijl haar zogenaamde 'tegenstanders' vijanden van natuur en milieu zijn. Net als andere drukkingsgroepen hebben milieuorganisaties immers bepaalde organisatiebelangen die hen van het zuiver verdedigen van het objectieve milieubelang kunnen afhouden. Organisaties hebben de neiging om kost wat kost te willen blijven voortbestaan en zo groot mogelijk te willen worden. Het zou best wel eens kunnen dat die tendens, inherent aan elke organisatie, de milieuorganisaties van hun ware roeping weglukt. De milieubeweging dient in deze bijdrage alleen als referentie voor het inschatten van de andere relevante sociale organisaties op het middenveld, wat voor de hand ligt als er sprake is van het draagvlak inzake milieubeleid. Dat is een eerste relativerende opmerking.

Ten tweede fungeren soms niet zozeer sociale organisaties maar dikwijls de (lokale) overheid als tegenstander van de milieubeweging. Als een overheid een bouwvergunning aflevert, als ze over een bepaald infrastructuurproject positief adviseert of als ze zelf bepaalde beleidsmaatregelen neemt of nalaat te nemen, is zij voor de milieubeweging de kop van jut en niet zozeer de middenveldorganisaties die tegengestelde belangen verdedigen.

Dat krachtenveld op het middenveld waarop de milieubeweging ondermeer via de MiNa-raad met een aantal andere organisaties geconfronteerd wordt, zal in de rest van deze paragraaf uitgebreid geschetst worden. Aan de hand van een aantal machtsparameters wordt nagegaan welke macht de milieubeweging kan mobiliseren tegenover haar tegenspelers in de MiNa-raad.<sup>25</sup> We hebben het achtereenvolgens over het aantal leden van de organisatie, de representativiteit van die leden, de mobiliseerbaarheid van de leden, het stoorvermogen van acties van

23 S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen. Een sociologische verkenning*. Leuven, SOI, 1994.

24 R.J. DALTON., *Alliance Patterns of the European Environmental Movement*. In: W. RÜDIG (red.), *Green Politics Two*. Edinburgh, 1992, p. 75.

25 Niet alleen de MiNa-raad-organisaties maar ook het VBO en het Algemeen Boerensyndicaat worden in onderstaande analyse betrokken. Hun betekenis voor het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid in Vlaanderen is niet te onderschatten.

de organisatie, de mate van professionalisering van de organisatie, de financiële mogelijkheden van de organisatie en tenslotte over de formele en informele toegang tot de beleidsmakers.

De sterkte of de zwakte van de milieuoorganisaties, en dus hun impact op het beleid, wordt dus beperkt tot de kenmerken van de milieuoorganisaties zelf. Het spreekt voor zich dat hun impact ook gedetermineerd wordt door factoren als hun strategie, de aard van de politieke besluitvorming en de ruimere politieke context.<sup>26</sup> Bovendien geven de gegevens over de objectieve machtsattributen slechts een oppervlakkig beeld en zijn ze niet steeds onderling vergelijkbaar. Een voorbeeld: de budgetten en het aantal werknemers van de vakbonden zijn, wat politiek gewicht betreft, niet vergelijkbaar met deze van pakweg de werkgeversorganisaties of de milieuoorganisaties. Het grootste deel van het vakbondswerk, in mensen en middelen, bestaat uit het verdedigen van individuele werknemersbelangen (ontslag, vakantie,...) en niet uit politieke drukking. Waarschijnlijk is het relatieve aandeel van politieke drukking en studiewerk in de totale activiteiten veel groter bij milieu- en werkgeversorganisaties. Toch speelt de grootte van het gehele organisatieapparaat op de achtergrond mee bij de politieke drukking en de collectieve belangenverdediging.

In tabel I zijn de scores van de verschillende organisaties op de verschillende machtsattributen opgenomen.

TABEL I

## De score van verschillende middenveldorganisaties op acht machtsattributen

	Milieubeweging	NCMV	VEV	VBO	Boerenbond	ABS	ACV	ABVV
# leden <sup>27</sup>	± 150.000 <sup>28</sup> (individueen)	76.000 (bedrijven)	5.000 (bedrijven)	17.000 <sup>29</sup> (bedrijven)	71.000 <sup>30</sup> (individueen)	± 10.000 <sup>31</sup> (individueen)	1.146.000 (individueen)	± 500.000 (individueen)
Representativiteit leden	-	+	+	+	+	+	+	+
Mobiliseerbaarheid leden	-	±	±	±	+	+	+	+
Stoorvermogen	-	-	-	-	+	+	+	+
# werknemers <sup>32</sup>	±90 <sup>33</sup>	948	30	90 <sup>34</sup>	210 <sup>35</sup>	10	± 1.800	± 1.400
Budget (in miljoen BEF)	270 <sup>36</sup>	> 1.500	> 50	> 150	> 300	20	> 4.100	> 1.500
Formele toegang tot beleidsmakers	±	+	+	+	+	-	+	+
Informele toegang tot beleidsmakers	-	+	±	±	+	-	+	+

26 P. LEROY, Milieubeweging en milieubeleid. In: P. GLASBERGEN (red.), *Milieubeleid. Theorie en praktijk*. 's Gravenhage, VUGA, 1989, p. 73.

27 Tenzij anders vermeld, zijn de gegevens over het aantal leden afkomstig uit rechtstreekse, recente contacten met de betrokken organisaties zelf. Als het om een nationale organisatie gaat, zijn in de tabel alleen de Vlaamse leden opgenomen.



Wat het louter aantal leden betreft, kan de Vlaamse milieubeweging<sup>37</sup> de vergelijking met de meeste andere middenveldorganisaties relatief goed doorstaan. De Boerenbond heeft heel wat minder leden en zeker het Algemeen Boerensyndicaat valt in tabel I wat uit de toon. Het NCMV telt 76.000 leden, het gaat om kleine bedrijven. Het VEV heeft 5.000, vooral grote ondernemingen (+50 en +500 werknemers) als lid. Het VBO, de nationale koepel van de werkgeversorganisa-

28 Vooral de grote ledenaantallen van de relatief grote organisaties Natuurreservaten ( $\pm 27.000$ ), Velt ( $\pm 13.000$ ), KBVBV ( $\pm 10.000$ ), De Wielewaal ( $\pm 8000$ ) en JNM ( $\pm 2000$ ) spelen hierbij een rol, aangevuld door de leden van de honderden lokale milieuactiegroepen in ons land. De koepel van de milieubeweging, de Bond Beter Leefmilieu, aanvaardt geen individuele leden. Bij de leden van de milieubeweging zijn ook de donateurs van Greenpeace geteld ( $\pm 60.000$ ), hoewel deze niet echt als leden functioneren. Voor de exacte cijfers zie: S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen. Een sociologische verkenning*. Leuven, SOI, 1994.

29 W. BEIRNAERT, *Inspraak van het lid in het VBO. Res Publica*, 1995, nr. 1, p. 31.

30 Waarvan een goede 15.000 landbouwers.

31 Bijna allemaal landbouwers.

32 Tenzij anders vermeld, zijn de gegevens over het aantal professionelen afkomstig uit rechtstreekse, recente contacten met de organisaties zelf.

33 Natuurreservaten telde in 1994 35 vrijgestelden, De Wielewaal 8, JNM 4, CVN 3, Velt 8, Greenpeace 19 en de BBL 12 (S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen. Een sociologische verkenning*. Leuven, SOI, 1994.). Ook in niet specifieke milieuorganisaties zoals NCOS en Elcker-Ik zijn er nog wat *professionals* vanuit milieubewegingsperspectief met natuur en milieu bezig.

34 Het gaat voor het VBO om de nationale gegevens en niet om de Vlaamse. Eén derde van de 90 VBO-*professionals* zijn universitair geschoolde kaderleden.

35 Drie vierde van die Boerenbond-werknemers zijn beleidsmedewerkers: directie, staf, kader of provinciale consultants. Iets meer dan de helft van de Boerenbondmedewerkers werkt in het hoofdkwartier in Leuven. In de zogenaamde VVAD's van de Boerenbond (Vennootschappen, Verenigingen, Afdelingen en Diensten) zijn 7000 mensen rechtstreeks tewerkgesteld, dat is zonder de lokale kantoorhouders van bijvoorbeeld CERA of ABB of zonder de zaakvoerders van lokale AVEVE-vestigingen.

36 Het gaat hier om de grote nationale milieuorganisaties. Opgesplitst naar organisatie was dat 20 miljoen BEF voor de BBL, 70 miljoen voor De Wielewaal, 60 miljoen voor Natuurreservaten, 4 miljoen voor CVN, 20 miljoen voor Velt en 94 miljoen voor Greenpeace (S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen. Een sociologische verkenning*. Leuven, SOI, 1994).

37 Wat al deze objectieve parameters betreft, moet eigenlijk het onderscheid gemaakt worden tussen natuurbeleid en milieubeleid en tussen de natuurbehoudsbeweging en de milieubeweging. *In globo* komt het er op neer dat de natuurbehoudsbeweging sterker staat dan de milieuhygiënische beweging zowel wat haar eigen objectieve sterkte betreft (leden, financiën, professionele staf,...) als wat haar erkenning door de overheid aangaat (zie daarvoor: S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen. Een sociologische verkenning*. Leuven, SOI, 1994). Dat heeft te maken met de verdergaande ideologische kritiek van de milieuhygiënische beweging op het politieke en economische systeem, met haar alliantiepartners en met de aard van haar tegenstanders. Dalton, bijvoorbeeld, stelt in zijn onderzoek naar natuur- en milieuorganisaties in West-Europa dat de natuurorganisaties stevast positiever oordelen over andere politieke actoren zoals partijen, parlementairen, bedrijven en ministeries en dus meer heil zien in samenwerking met hen, dan de milieuhygiënische groepen (R.J. DALTON., *Alliance Patterns of the European Environmental Movement*. In: W. RÜDIG (red.), *Green Politics Two*. Edinburgh, 1992, p. 75.) In de tekst zal ik dit onderscheid tussen natuur- en milieuorganisaties echter niet aanhouden, het zou te ver leiden.

ties, heeft geen individuele leden maar via de bij haar aangesloten federaties telt ze indirect zowat 17.000 Vlaamse leden, waarvan het grootste deel kleine ondernemingen (tussen 10 en 50 werknemers). De milieubeweging verbleekt wel bij de enorme ledenaantallen van de vakbonden in ons land. België kent één van de hoogste syndicalisatiegraden van Europa <sup>38</sup> en de Belgische vakbonden zijn ondermeer door hun onderaannemingstaken tot semi-officiële instellingen uitgegroeid.

Naast het aantal leden, speelt ten tweede ook de **representativiteit** van de organisatie ten opzichte van de door haar vertegenwoordigde groepen een rol. Het gaat om de verhouding tussen het aantal leden en het aantal potentiële leden. <sup>39</sup> In principe verdedigt de milieubeweging het algemeen belang, met name 'de' milieubelangen van 'de' Vlaamse bevolking. Tegenover 6 miljoen Vlamingen is 150.000 leden niet echt veel te noemen. Alle andere genoemde drukkingsgroeperingen zijn meer representatief: het Algemeen Boerensyndicaat en de Boerenbond tellen vrijwel alle Vlaamse landbouwers onder hun leden en 'dekken' de landbouwersbelangen veel vollediger. Het VBO stelt zelf dat 85% van de bedrijven met meer dan 50 werknemers bij één van haar federaties zijn aangesloten. <sup>40</sup> Het VEV beweert dat het alle middelgrote (tussen 50 en 500 werknemers) en alle grote (+500 werknemers) Vlaamse ondernemingen onder zijn leden telt. Deze organisaties domineren dus hun sector. Dat versterkt hun legitimiteit bij de beleidsvoerders en hun positie bij onderhandelingen. Tot voor ze in de MiNa-raad werden opgenomen, moesten de milieuorganisaties ondanks hun vrij groot ledenaantal constant hun legitimiteit opnieuw bewijzen: ze moesten vooral aantonen dat ze representatief waren en gerechtvaardigde belangen verdedigden.

Van Horen toonde aan dat de Boerenbond in de periode 1982-1983 veel meer gebruik maakte van haar ledenaantal als drukkingsmiddel dan de Bond Beter Leefmilieu (BBL), de koepel van de Vlaamse milieubeweging. <sup>41</sup> Boerenbond en BBL telden in die periode ongeveer evenveel leden, de BBL weliswaar indirect via de aangesloten milieuorganisaties, maar het grote verschil zat hem waarschijnlijk in hun representativiteit. Organisaties zoals Natuurreservaten zijn de laatste jaren niet toevallig intensief bezig leden te werven. Ze willen zich als representatieve gesprekspartner van de natuursector tegenover de overheid opwerpen, erkenning krijgen en zich maatschappelijk verankeren. Een sociale beweging zoals de milieubeweging probeert steeds een mythe over de massaliteit van haar achterban te creëren door zich op te werpen als representant van een veel ruimere achterban dan alleen haar eigen leden. <sup>42</sup> Als zulke beweging echter geconfronteerd wordt met tegenstanders die aantoonbaar over veel leden beschikken én die representatief zijn, volstaat zulk 'vermoeden' van massaliteit niet.

Er is ten derde een groot verschil in **mobiliseerbaarheid en militantisme** van de leden. De 60.000 donateurs van Greenpeace zijn heel wat minder militant en mobiliseerbaar dan de 10.000 leden van het Algemeen Boerensyndicaat.

38 A. VAN DEN BRANDE, Algemene inleiding: machtige en onmachtige drukkingsgroepen. *Res Publica*, 1995, nr. 1, p. 6.

39 I. VANHOREN, *a.w.*, p. 98.

40 W. BEIRNAERT, *a.w.*, p. 31.

41 I. VANHOREN, *a.w.*, p. 104.

42 S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen. Een sociologische verkenning*. Leuven, SOI, 1994.

Bijvoorbeeld om het MAP te steunen, kwam nauwelijks volk op straat, tégen het MAP des te meer en des te heviger. De mobiliseerbaarheid van de achterban is een functie van zijn betrokkenheid. In de strijd rond een bepaald milieudossier staat de milieubeweging dikwijls tegenover sterk betrokken en geëngageerde tegenstanders die makkelijk te mobiliseren zijn omdat (ze menen dat) ze in hun economisch voortbestaan bedreigd worden. Ook de milieubeweging kan sterk mobiliseren, op voorwaarde dat het om concrete, voelbare problemen gaat die de mensen rechtstreeks aanbelangen en die de kwaliteit van hun leven aantasten. Bijna altijd gaat het dan om lokale overlast door projecten of geplande projecten. Voor algemene milieuhygiënische of natuurbehoudsthema's, zoals het MAP en de Groene Hoofdstructuur, is de mobilisatiekracht van de milieubeweging zeer beperkt. Het NIMBY-syndroom blijft de milieubeweging parten spelen.

Dat blijkt zijdelings uit onderzoek over de collectieve actie van de milieubeweging in vergelijking met de acties van de andere nieuwe sociale bewegingen (derde-wereldbeweging, vredesbeweging en vrouwenbeweging) in de periode 1970-1992. De milieubeweging mobiliseerde in die periode relatief veel - bijna de helft van de mobilisaties van de nieuwe sociale bewegingen kwam op haar naam te staan - maar het ging in overgrote mate om kleine, lokale acties die zich verzetten tegen de plaatselijke inplanting van een project (vb. bedrijf, stortplaats, autoweg, spoorlijn, industriezone,...). Zelden was er sprake van nationale/regionale milieufacties waarbij aspecten van het nationale milieubeleid op de korrel genomen werden. De meest opvallende uitzondering waren de antikernenergiestrijd en de anti-TGV-acties. Bovendien kende de milieubeweging, wat het aantal acties betreft, al in het begin van de jaren '70 haar hoogtepunt.<sup>43</sup> Meer algemeen is het zo dat alle nieuwe sociale bewegingen wel relatief veel op straat komen, maar dat het doorgaans om kleinere acties gaat dan wanneer de traditionele sociaal-economische belangengroepen de straten onveilig maken.<sup>44</sup> Nu is het belang van de mobiliseerbaarheid van de achterban niet altijd even groot. Gevestigde drukkingsgroepen zoals de Boerenbond beschouwen het 'op straat komen' niet als een efficiënt drukkingsmiddel<sup>45</sup> en de werkgeversorganisaties komen al helemaal niet of nauwelijks op straat.

Naast het aantal leden, hun representativiteit en hun mobiliseerbaarheid, is ten vierde wat Hooghe het **stoorvermogen** van sociale organisaties noemt niet van enig belang gespeend<sup>46</sup>. De Vlaamse milieuorganisaties zijn niet of nauwelijks in staat om het maatschappelijke leven te verstoren of de implementatie van beleidsbeslissingen te belemmeren. Alleen Greenpeace 'verstoot' wel eens iets, maar zorgt er goed voor dat alleen privé-ondernemingen en niet het publiek daar het slachtoffer van zijn. Dat boerenorganisaties stoorvermogen hebben, of toch tenminste hun tractors, bleek duidelijk uit de strijd rond het MAP. Andere voorbeelden van stoorvermogen zijn de recente stakingen van de geldkoeriers in ons land en de blokkade-acties van de truckers in Frankrijk en Spanje.

Stoorvermogen heeft niet alleen te maken met het afdwingen van bepaalde beleidsbeslissingen of met het protesteren tegen een (gepland) beleid, en dus met drukking op de besluitvorming en op de politieke agenda, maar ook en mis-

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> J. SMITS, *Democratie op straat, Een analyse van de betogingen in België*. Leuven/Apeldoorn, 1984.

<sup>45</sup> I. VANHOREN, *a.w.*

<sup>46</sup> M. HOOGHE, *a.w.*, p. 104.

schien zelfs vooral met de mogelijkheid om de uitvoering van een bepaald beleid, eens de besluiten genomen zijn, te bemoeilijken, te vertragen of helemaal te beletten. Politieke macht situeert zich immers zowel in de inputfase als in de outputfase. In de inputfase wil het af en toe nog wel eens lukken voor de milieubeweging, in de outputfase staat ze meestal met lege handen, een sporadische blokkade van een nucleair transport of van een cargo met genetisch gemanipuleerde soja niet te na gesproken. Andere drukingsgroeperingen slagen er wel in om de uitvoering van bepaalde beslissingen onmogelijk te maken. Dat heeft te maken met hun stoorvermogen maar ook met de typische Belgische onderaanneming waarbij belangengroepen betrokken worden bij de uitvoering van het beleid, dat dus staat of valt met hun medewerking.

De **professionalisering** en dus de deskundigheid van sociale organisaties is een vijfde machtsattribuut. Vooral dankzij de MiNa-subsidies heeft de milieubeweging op enkele jaren tijd een sprong gemaakt: van een personeelsbestand met een overwegend precair statuut dat van jaar tot jaar op de tocht stond, konden de grotere milieuorganisaties geleidelijk een vrij stabiele professionele staf van beleidsmedewerkers uitbouwen. In 1994 telde de gehele Vlaamse milieubeweging samen een 90-tal vrijgestelden in een 7-tal verschillende organisaties. Toch beschikken sommige van haar concurrenten over meer vrijgestelden. Hoewel de absolute gegevens zoals gezegd niet onderling vergelijkbaar zijn - in sommige organisaties behoren heel wat diensten wel tot de moederorganisatie (vb. NCMV) en in andere niet (vb. Boerenbond) - vindt men de naakte cijfers in tabel I. Opvallend zijn de relatief lage cijfers van het VEV en de hoge van de Boerenbond (alleen de kernorganisatie) en vooral van het NCMV (met diensten). Tegen de vakbonden valt wat professionalisering betreft helemaal niet op te tornen: het Vlaamse ABVV heeft ongeveer 1400 mensen in dienst, het ACV <sup>47</sup> zelfs 1800. Organisaties als de Boerenbond weten die grote expertise en deskundigheid in eigen huis naar waarde te schatten: uit een bevraging blijkt dat vertegenwoordigers van de Boerenbond aan hun 'aantal vaste werkkrachten' de hoogste score toekennen wat het belang in de drukking van de Boerenbond betreft. <sup>48</sup>

Misschien nog belangrijker dan bovenstaande objectieve gegevens over de professionalisering van de middenveldorganisaties, is het feit dat ook de gewone leden van beroepsorganisaties zoals Boerenbond, Algemeen Boerensyndicaat, NCMV en VEV in zekere zin *professionals* te noemen zijn. Ze zijn beroepsmatig in de sector werkzaam en bezitten alleen daardoor al heel wat deskundigheid en expertise. Ook wat het milieuaspect van hun onderneming betreft, zijn het minstens ervaringsdeskundigen: ze hebben een idee van de eventuele milieuoverlast die hun economische activiteit teweegbrengt, van de (technische) oplossingen die mogelijk zijn en ze weten wat haalbaar en niet haalbaar is. Als gevolg daarvan moeten de milieuorganisaties meestal 'op vreemd terrein' spelen en wordt hun deskundigheid constant onder vuur genomen door *professionals* uit het veld. De eigenlijke deskundigheid van de milieubeweging situeert zich immers meestal op natuur- of milieuvlak - de 'waarde' van bepaalde biotopen, de nefaste gevolgen van bepaalde vormen van vervuiling, ... - maar veelal wordt de discussie in

47 Het ACW-conglomeraat als geheel telt met 54 KWB-*professionals*, 103 KAV-vrijgestelden, 50 KBG-werknemers en ongeveer 180 ACW-medewerkers nog heel wat meer professionelen.

48 I. VANHOREN, *a.w.*, p. 106.

sociaal-economische termen gevoerd (tewerkstelling, concurrentiekracht, schaalvoordelen,...).

Een zesde machtsattribuut van sociale organisaties zijn hun **financiële mogelijkheden**. Het moet duidelijk zijn dat de financiële armslag van de Vlaamse milieu- en natuurorganisaties niet echt klein meer te noemen is in vergelijking met die van de traditionele sociale organisaties. Het budget van de gehele Vlaamse milieubeweging bedroeg in 1994 een respectabele 270 miljoen BEF. De meeste middenveldorganisaties waren niet zo happig om hun totaal jaarlijks budget kenbaar te maken. Door de drie werkgeversorganisaties VEV, NCMV en VBO werd hun budget als een fabrieksgeheim beschouwd: alle drie weigerden ze het globale cijfer van hun begroting mee te delen. We waren verplicht de omzet van de betrokken organisaties te schatten aan de hand van het aantal tewerkgestelden vermenigvuldigd met 1,5 miljoen BEF/per persoon/per jaar. Dat cijfer vormt hoogstwaarschijnlijk een grote onderschatting van het totale budget gezien het alleen gebaseerd is op de personeelsuitgaven. Bij de werkgeversorganisaties is de sterke positie van het NCMV opvallend. Het Algemeen Boerensyndicaat deelde wel zijn budget mee: het is iets meer dan 20 miljoen BEF per jaar. Ook de Boerenbond vond het niet opportuun haar jaarlijks budget over te maken. Gezien de organisatie 210 werknemers telt, loopt ook haar budget minstens in de honderden miljoenen.<sup>49</sup> Ook de vakbonden lieten niet in hun financiële kaarten kijken. Een eenvoudige berekening op basis van de gemiddelde ledenbijdrage van 300 BEF per maand vermenigvuldigd met het aantal leden leert dat de Vlaamse werknemersorganisaties weer de kroon spannen met minstens 1,5 miljard BEF voor het ABVV en 4,1 miljard BEF voor het ACV. Gezien de beperktheid van de gegevens is het gevaarlijk hier conclusies uit te trekken maar met uitzondering van het NCMV en de vakbonden scoren de meeste traditionele sociale organisaties niet hoger dan de milieubeweging als geheel.

Organisaties zoals de Boerenbond hebben echter een eigen economisch imperium uitgebouwd dat vele malen het budget van de Boerenbond als sociale organisatie overtreft, en dat mee het financieel gewicht van de organisatie bepaalt. Daarbij komt nog dat de meer kapitaalkrachtige situatie van de leden van vooral de werkgeversorganisaties<sup>50</sup> waarschijnlijk toelaat om tijdelijk en *ad hoc* meer financiële middelen te mobiliseren, bijvoorbeeld als de belangen van het betrokken bedrijf acuut bedreigd zouden worden. Als een bedrijf zijn uitbatingsvergunning dreigt te verliezen omdat de omwonenden klagen over hinder, zal die onderneming hoogstwaarschijnlijk heel wat middelen vrijmaken om aan te tonen dat die klachten ongegrond zijn (vb. tegenexpertises, eigen metingen,...).

Financiële middelen kunnen dus de drukking van andere kanalen versterken, ze laten toe om externe deskundigheid 'te kopen', bijvoorbeeld door wetenschappelijk onderzoek te laten uitvoeren. Financiële middelen kunnen ook op zich impact hebben en als drukkingsmiddel uitgespeeld worden. "(...) de Boe-

49 De inkomsten van de Boerenbondleden genereren slechts een fractie van dat budget. Ook subsidies en diensten leveren inkomsten aan de Boerenbond. Vooral de aanzienlijke steun van de VVAD's, zeg maar de commerciële vennootschappen in de Boerenbondgroep, is onontbeerlijk om de moederorganisatie draaiende te houden.

50 De bijdrage van de leden van werkgeversorganisaties ligt heel wat hoger dan het lidgeld van de natuur- of milieuorganisaties. Een voorbeeld: het minimumlidgeld voor een bedrijf dat zich bij het VEV wil aansluiten bedraagt 25.000 BEF. Het kan, naargelang de omstandigheden, oplopen tot meer dan 100.000 BEF.

*renbond heeft de reële capaciteit om op grote schaal zuiver financiële middelen in te zetten om druk uit te oefenen, omwille van de financiële macht van haar financieel-economische organisaties."*<sup>51</sup> De Boerenbond stelde een tijd geleden dat de grootte van zijn totale budget zeer belangrijk was in de impact van haar drukking op het beleid.<sup>52</sup>

Het belangrijkste machtsattribuut van een sociale organisatie is echter niet zozeer haar aantal leden, hun representativiteit en mobiliseerbaarheid, het stoorvermogen van de organisatie, de professionalisering/deskundigheid of de financiële sterkte van de organisatie maar wel haar **formele toegang tot de politieke besluitvorming** en haar informele toegang tot de politieke besluitvorming. Formeel gaat het om de positie van de organisatie in de armatuur van advies- en overlegorganen die het Belgische en het Vlaamse beleid rijk zijn; informeel gaat het om de politieke bondgenootschappen en coalities waarin de organisatie betrokken is (verzuiling), het persoonlijke contacten- en lobby-netwerk van haar leiders. Het is vooral hier dat de achterstand van de milieubeweging zich situeert.

De sociale partners zijn in alle mogelijk formeel overleg en advies betrokken partij. Op vrijwel alle maatschappelijke en politieke domeinen mogen ze hun woordje meepraten. De milieubeweging heeft alleen tot de MiNa-raad toegang en dan nog samen met die alomtegenwoordige sociale partners. Daarbij komt dat de MiNa-raad voor een heel stuk gedoubleerd wordt door de Sociaal Economische Raad voor Vlaanderen (SERV) die zich ook met de milieu- en natuurproblematiek bezighoudt, meerbepaald met de cruciale afweging van economische belangen versus milieubelangen. In de SERV zetelen echter geen milieuorganisaties. Bovendien is het SERV-overleg voor werkgevers en werknemers belangrijker dan de MiNa-raad.<sup>53</sup>

Eén van de centrale determinanten van overleg en advies is de geslotenheid en beslotenheid ervan. Nieuwkomers worden buitengehouden, nieuwe eisen en belangen worden niet tot het overleg toegelaten, alleen de bekende en meestal verzuilde organisaties worden voldoende 'representatief' geacht om maatschappelijke belangen te verdedigen, juist omdat hun eisen en verzuchtingen niet haaks staan op de bekende breuklijnen.<sup>54</sup> De verzuiling rond de traditionele breuklijnen en het neo-corporatistische model, bezegeld in politieke pacts, tekenden immers de advies- en overlegstructuur uit. Een geïntegreerd milieubeleid zoals de milieubeweging dat voorstaat, blijft echter niet beperkt tot strikte milieu-maatregelen maar heeft verregaande implicaties voor landbouw, industrie, mobiliteit, ruimtelijk ordening, enzovoort. Op al die domeinen functioneren advies- en overlegorganen die in grote mate bevolkt worden door de traditionele sociale partners en hier en daar een betrokken belangengroep, maar die volledig gesloten blijven voor de milieu- en natuurorganisaties. Alleen in de voorbereiding van het milieubeleid in enge zin, advies aan de minister voor Leefmilieu, speelt de milieubeweging via de MiNa-raad een rol. Dat is natuurlijk een serieus comparatief nadeel tegenover sociale organisaties die ook elders bij de beleidsvoorbereiding betrokken worden en ook daar dus een bepaalde (milieu)maatregel kunnen afzwakken of zelfs afblokken. Ook als de milieubeweging in de MiNa-raad haar slag zou thuishalen, en gezien vooral consensusadviezen politiek ef-

51 I. VANHOREN, *a.w.*, p. 105.

52 *Ibid.*, p. 106.

53 D. WILDEMEERSCH, *a.w.*, p. 771.

54 W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*. Leuven, 1992, pp. 140-145.

fect hebben is dat niet evident, kunnen de 'verslagen' MiNa-raadsleden nog altijd op andere fora het advies counteren, niet het minst in de SERV die zich ook met milieudossiers inlaat.

Wellicht nog belangrijker dan die formele toegang is tenslotte de **informele toegang tot het beleid**. Als nieuwe sociale beweging is de milieubeweging niet verzuild, wat meteen inhoudt dat geen enkele politieke partij haar lot met de beweging verbonden heeft.<sup>55</sup> Bij de meeste andere sociale organisaties - met uitzondering van het Algemeen Boerensyndicaat, het VEV en het VBO - ligt dat anders. Via hun partij krijgen die organisaties *inside*-informatie over het beleidsproces en beschikken ze over een permanente politieke zaakwaarnemer die van binnenuit een oog houdt op hun belangen. Hun contacten met beleidsvoerders steunen op persoonlijke vriendschappen, langdurige kennis en vertrouwdheid, gelijkaardige en soms gemeenschappelijke achtergronden en carrières in organisatie en partij, en op een gemeenschappelijke politieke overtuiging. Verzuilde sociale organisaties zijn dikwijls kind aan huis in de ministeriële kabinetten waar het beleid wordt uitgetekend, ze beïnvloeden de interne, eerste beleidsplannen nog voordat de discussie publiek wordt, ze bezetten cruciale posities in het kabinet of leveren de kabinetschef.

Ook dat blijkt uit het onderzoek van Van Horen. De Boerenbond maakt naar eigen zeggen veel gebruik van haar leden die toevallig ook parlementair zijn, van haar 'contacten met partijen', van haar 'contacten binnen de katholieke zuil', van onderhandelingen langs formele maar vooral langs informele weg en van 'informele contacten met parlementairen'. Al deze drukkingsmiddelen stonden in 1982-1983 nauwelijks of helemaal niet ter beschikking van de BBL. De Boerenbond maakte niet alleen veel gebruik van die informele actiemiddelen maar achtte ze ook erg belangrijk om haar slag thuis te halen.<sup>56</sup> Hoewel de wederzijdse vertrouwdheid van beleidsmakers en milieubeweging er met rasse schreden op vooruitgaat, niet in het minst door het coöpteren van milieukaders in ministeriële kabinetten, is de positie van de verzuilde sociale organisaties nog steeds niet te vergelijken met de positie van een relatieve buitenstaander zoals de milieubeweging.

Een voorbeeld van het grote belang van de informele toegang tegenover de formele toegang tot het beleid is de afloop van de MAP-discussie. Formeel werd de milieubeweging betrokken bij de besprekingen in de MiNa-raad en zelfs in de bilaterale onderhandelingen met de vertegenwoordigers van de boeren. Dat formeel overleg leverde niets op. De coalitiepartners van de Vlaamse Regering, SP en CVP, trokken de zaak naar zich toe en lieten de interkabinettenwerkgroep De Batselier-Van den Brande de knoop doorhaken.<sup>57</sup> Deze laatste politieke faze was de cruciale faze en juist hierin spelen de informele contacten met de regeringspartijen een doorslaggevende rol. Het heeft er alle schijn van dat de Boerenbond via zijn zuilpartner CVP betere informele kanalen ter zijner beschikking had dan de milieubeweging.

55 S. WALGRAVE, *Tussen Loyaliteit en selectiviteit. Over de ambivalente relatie tussen nieuwe sociale bewegingen en Agalev in Vlaanderen*. Leuven, 1995.

56 I. VANHOREN, *a.w.*, pp. 104-106.

57 M. HOOGHE, *a.w.*, pp. 101-102.

#### *D. Besluit: een klein draagvlak...*

In een notedop samengevat, komt de analyse van het krachtenveld op het middenveld er op neer dat de milieubeweging niet meer zoals vroeger over de gehele lijn zwak staat in vergelijking met de traditionele belangen- en drukkingsgroepen. De grootste achterstand van de milieubeweging situeert zich in haar beperkte formele en informele toegang tot de besluitvorming en de beleidsmakers, maar de milieubeweging is langzaam bezig die achterstand in te lopen.

Als er van impact van de milieubeweging op het beleid sprake is, dan gaat het veelal om *agenda setting*, om het opdringen van thema's aan de invoerzijde van het politieke systeem. Omdat de milieubeweging slechts een gebrekkige toegang tot de beleidsmakers heeft, blijft haar impact op de eigenlijke uitkomst van de uiteindelijke beslissing klein. Dikwijls moet ze de duimen leggen voor andere actoren op het middenveld die tegengestelde belangen verdedigen. De discussie over de Groene Hoofdstructuur is er een voorbeeld van. Aangekaart bij de beleidsvoerders door de natuurbehoudsbeweging gaat het dossier een eigen leven leiden, wordt het kind door anderen geadopteerd en vooral geadapteerd. Op dat proces van politieke acculturatie heeft de milieubeweging weinig of geen invloed. Die paradoxale situatie werd door Hooghe onlangs getypeerd als de thematische openheid tegenover de actoriële geslotenheid van het Belgische politieke systeem.<sup>58</sup>

#### *... maar een groeiend draagvlak...*

Hoewel we in het eerste deel van deze bijdrage te vuur en te zwaard betoogden dat een maatschappelijk draagvlak geen noodzakelijke voorwaarde is voor een bepaald beleid en dat het dus niet volstaat naar het beleid te kijken om het draagvlak te kennen, is het toch interessant om even een blik te werpen op het Vlaamse milieubeleid van de laatste jaren: alvast de milieubeleidsoutput is er met grote sprongen op vooruit gegaan. De beleidsversnelling vond vooral tijdens de vorige legislatuur plaats.

De milieubeweging, als belangrijkste component van het draagvlak rond milieubeleid, is de laatste jaren spectaculair versterkt op organisatievlak, dat bleek hierboven al. Maar ook binnen organisaties die zich niet primair met milieu bezighouden, op de eerste plaats bij commerciële organisaties maar ook bij andere sociale organisaties op het middenveld, heeft de bekommernis voor milieu en natuur sterk aan terrein gewonnen. Vrijwel alle grotere sociale organisaties zijn op één of andere manier met milieu bezig, hebben een milieuprogramma en stellen mensen, of één mens, vrij om zich in milieuzaken te specialiseren. Bedrijven hebben milieucoördinatoren in dienst, nemen milieucodes aan, sluiten convenanten, sponsoren milieufacties en milieuverenigingen en pogen vooral koortsachtig hun productiemethodes en producten milieuvriendelijker te maken. Dat alles heeft zeker te maken met een toenemende welgemeende milieubekommernis bij werknemers en bedrijfsleiding maar ook met de politieke druk en met de druk van consumenten en van... de milieubeweging.

58 M. HOOGHE, *Nieuwkomers op het middenveld. Nieuwe sociale bewegingen als actoren in het Belgisch politiek systeem. De vrouwenbeweging en de milieubeweging in Vlaanderen, 1970-1990*. Brussel, Vrije Universiteit Brussel, Politieke Wetenschappen, 1997.



Nu mag de impact van de milieubeweging in het aanzwengelen van het milieubeleid niet overdreven worden. Er is bijvoorbeeld ook de internationale dynamiek in het milieubeleid. Dat politici en industrie volop vergroenen heeft niet alleen te maken met de drukking en de sensibilisatie van de milieubeweging maar misschien meer met de enorme druk die van de Europese interne markt en de stortvloed van de Europese milieurichtlijnen uitgaat. Wat milieu betreft, speelt de EU in België en Vlaanderen zonder twijfel een vooruitstrevende rol.

De maatschappij vergroent langzaam in al haar geledingen: zowel politiek, structureel, organisationeel als individueel. Het individuele draagvlak voor milieubeleid is de laatste jaren nog toegenomen en zit blijkbaar nog niet op haar hoogtepunt.<sup>59</sup> Ook het institutionele draagvlak neemt toe: er staan steeds meer structurele middelen ter beschikking van de milieubeleidsmakers (vb. milieufetrapport) en van de milieubeweging (vb. vorderingsrecht) om het milieubeleid vorm te geven en te beïnvloeden.

### *...dankzij de MiNa-raad?*

Door deelname aan overleg en advies via de MiNa-raad heeft de milieubeweging eieren voor haar geld gekozen en de eeuwige keuze waarmee sociale bewegingen geconfronteerd worden - schreeuwen in de marge zonder zich te verbranden of mee in het bad gaan zitten en af en toe een slag thuis halen - in de tweede richting beslecht. In deze laatste paragraaf gaan we na in welke mate die participatie-optie het groeiende draagvlak inzake milieubeleid verklaart. Zowat alle rechtstreeks-betrokkenen zijn het er roerend over eens dat het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid er dankzij de MiNa-raad op vooruitgegaan is en dat Kelchtermans' strategie om het draagvlak te vergroten haar vruchten afgeworpen heeft.<sup>60</sup> In het onderstaande stappen we een heel eind mee met de supporters van de MiNa-raad maar brengen we ook een drietal kritische kanttekeningen aan.

Ten eerste is het duidelijk dat een advies van de MiNa-raad wel degelijk een (grote) rol speelt als dat advies met consensus wordt opgemaakt.<sup>61</sup> Dirk Van Melkebeke, toenmalig kabinetschef van De Batselier, stelde: *"Als er consensus is in de MiNa-raad over een bepaald advies, dan weegt dat zwaar door. Men kan immers alleen een milieubeleid voeren als daarvoor een breed maatschappelijk draagvlak is."*<sup>62</sup> Als gedoodverfde maatschappelijke tegenstrevers het met elkaar eens raken, heeft dat compromis meer dan een voetje voor bij de beleidsmakers. Die consensusregel geldt voor alle advies- en overlegorganen<sup>63</sup>. Nogal triviaal luidt het argument dan dat er zonder de MiNa-raad moeilijk van een formele, maatschappelijke consensus kan gesproken worden.

In 1993-1994 bereikte de MiNa-raad in ongeveer twee derde van de gevallen unanimititeit, wat toch een opvallend feit is gezien de sterk verschillende belangen in de MiNa-raad. Men mag zich echter niet blind staren op het grote aantal

59 D. WILDEMEERSCH, e.a., a.w., pp. 763-764.

60 Zie bijvoorbeeld het verslag van het colloquium van de MiNa-raad naar aanleiding van het lustrum van de raad en de bijdragen van de verschillende betrokkenen daarin.

61 T. KELCHTERMANS, z.w., pp. 21-22.

62 Gesprek met Dirk Van Melkebeke, kabinetschef van minister van Leefmilieu Norbert De Batselier, op 20 oktober 1994.

63 W. DEWACHTER, a.w., pp. 135-136.

consensusdossiers. In de raad wordt veel makkelijker eenparigheid bereikt over de algemene uitgangspunten en over technische materies dan over concrete, economisch en/of politiek harde dossiers. Zodra de raad zich moet uitspreken over domeinen waar de vertegenwoordigde organisaties of hun leden rechtstreeks mee te maken hebben, blijkt consensus meestal een onhaalbare kaart. Over de zogenaamde allocatie van de baten en lasten van het milieubeleid - wie zal de kosten voor het milieubeleid dragen? - bestaat zelden overeenstemming. In ieder geval krijgen consensusdossiers dankzij de MiNa-raad veel sneller hun politiek beslag.

Maar ook zonder consensus is het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid gebaat bij de MiNa-raad. Een verdeeld advies bevat in regel het meerderheids- en het minderheidsstandpunt en biedt de milieubeweging naast de sociale partners dus een kanaal om rechtstreeks en systematisch haar grieven en argumenten aan de beleidsmakers door te spelen. Bovendien kan ook een verdeeld advies invloed hebben, vooral als het in de media wordt opgemerkt en weerluidt, wat weliswaar zelden het geval is.

Keerzijde van de medaille is dat de Belgische en Vlaamse overleg- en adviesapparatuur tot doel heeft politieke conflicten af te zwakken, de angel uit penibele dossiers te trekken en maatschappelijke tegenstellingen gedeeltelijk uit te gommen juist door gedoodverfde tegenstanders naar compromissen te laten streven, die door de beleidsvoerders bekrachtigd worden. In zekere zin halen de sociale organisaties op die manier de kastanjes uit het vuur voor de beleidsvoerders. Nadeel voor het draagvlak is dat de beleidsvoerders zich zelf minder gaan inlaten met de beleidsvoorbereiding, dat ze geen milieubeleidsvisie ontwikkelen maar hun verantwoordelijkheid voor een stuk op het betrokken overleg- en adviesorgaan afwentelen, ze wassen hun handen in onschuld. Dat houdt tevens in dat ze zich zelf niet opwerpen als de verdedigers van 'het milieubelang' maar dat aan de milieubeweging overlaten. Als de eerste compromiseronde op niets uitdraait, kan de verantwoordelijke minister voor de televisiecamera's komen zeggen 'dat er geen maatschappelijk draagvlak voor de maatregel is'. Kortom: advies- en overlegorganen kunnen politieke verantwoordelijken een alibi geven om geen beleid te voeren.<sup>64</sup> In de ogen van de milieubeweging speelt de MiNa-raad af en toe die alibi-rol. Jos Rutten, toen van Natuurreservaten vzw., stelde in 1995 over de Groene Hoofdstructuur: *"We konden toch niet anders dan die systematische desinformatie te counteren. In die zin namen we daar de rol van de administratie en de minister over. Zijzelf zwegen daar toen in alle talen over."*<sup>65</sup> De vorige voorzitter van de MiNa-raad, Aviel Verbruggen, suggereerde in een terugblik op zijn voorzitterschap hetzelfde.<sup>66</sup>

Bovendien staat het niet helemaal buiten kijf dat de maatschappelijke consensus altijd gediend is met de MiNa-raad. Door de MiNa-raad worden discussies en tegenstellingen tussen milieubelangen en andere maatschappelijke claims immers zo goed als onvermijdelijk: steeds worden de tegenstellingen geëxpliciteerd en op scherp gesteld. Een adviesorgaan als de MiNa-raad leeft immers van die tegenstellingen in visie en belangen en creëert ze voor een stuk: er moet nu eenmaal een advies worden uitgebracht en dus 'maakt' de MiNa-raad soms wel eens meningen in plaats van ze alleen maar te registreren. Zo is het opvallend

64 W. DEWACHTER, *a.w.*, pp. 137-138.

65 Gesprek met Jos Rutten van Natuurreservaten vzw. op 23 oktober 1994.

66 A. VERBRUGGEN, *Toespraak op Lustrumcolloquium van de MiNa-raad over het maatschappelijk draagvlak voor het milieubeleid*. Gent, 23 oktober 1996.

dat de MiNa-raad nu minder consensus bereikt dan in haar beginfase, juist omdat de professionalisering van het advies toeneemt. De sociale partners houden zich meer met milieuzaken bezig en een consensus in de MiNa-raad door onwetendheid of een gebrek aan dossierkennis is van langsom meer uitgesloten.<sup>67</sup> In die zin is het draagvlak niet steeds gebaat met het feit dat vele organisaties en belangen hun woordje over elk aspect of over elke maatregel mee kunnen en moeten spreken.

Ten tweede is de betrokkenheid van de traditionele sociale partners via de MiNa-raad bij milieuzaken langs de ene kant een goede zaak voor het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid. Het verzet tegen het milieubeleid lijkt er op het eerste gezicht door afgenomen. Confrontatie van belangen levert blijkbaar een constructieve bijdrage aan het maatschappelijk draagvlak voor natuur- en milieubeleid.<sup>68</sup> Alvast het wederzijds begrip tussen milieuvetegenwoordigers en sociale partners is er met rasse schreden op vooruitgegaan. Kris Peeters van het NCMV stelde: *"Eigenlijk heeft de milieubeweging mij in de MiNa-raad aangenaam verast. Ik had schrik voor groene fundamentalisten."*<sup>69</sup> Jos Rutten van Natuurreservaten stelde over de Boerenbond: *"De conclusie dat de Boerenbond onredelijk zou zijn, iets wat in de milieubeweging soms leeft, is onterecht. Eigenlijk valt met de Boerenbond best te praten. Natuurlijk zijn we geen al te beste vrienden, maar we kunnen samen een hele weg afleggen."*<sup>70</sup> Niet alleen het wederzijds begrip is gestegen, maar milieubewegers en andere maatschappelijke groepen spreken nu voor een stuk dezelfde taal, ze kennen elkaars argumenten en leren op elkaars argumenten anticiperen. De gedwongen meningsvorming waarover we het in het vorige punt hadden, stimuleert bij de traditionele sociale organisaties ook een inhoudelijke bewustwording inzake milieu. Ze worden verplicht om zich met milieu bezig te houden, om op hun studiediensten mensen in milieuzaken te specialiseren, om rond milieu te 'studeren' en valabele argumenten te zoeken. Tegenstellingen in visies worden misschien makkelijker zichtbaar en geëxpliciteerd, maar ook vermeende tegenstellingen en onderhuidse convergenties komen sneller aan het licht.

Langs de andere kant worden, door de samenstelling van de MiNa-raad, niet alleen milieuorganisaties maar ook de traditionele sociale partners erkend als legitieme gesprekspartners in verband met milieuzaken. Op die manier wordt het milieubelang in de MiNa-raad gereduceerd tot één van de verschillende maatschappelijke belangen naast werkgelegenheid, concurrentiekracht, economische leefbaarheid,... die allen om de bovenhand strijden. In de MiNa-raad spelen niet alleen milieubelangen mee, maar ook andere belangen worden impliciet in de adviezen verdisconteerd. Aan de adviezen die op het bureau van de minister voor Leefmilieu belanden, liggen zeker niet alleen milieumotieven ten grondslag. De traditionele partners krijgen via de MiNa-raad ook op milieugebied recht van spreken, hun legitimiteit en deskundigheid in milieuzaken wordt erkend en de milieubeweging verliest voor een stuk haar representatiemonopolie.

67 S. WALGRAVE, De MiNa-raad, een beschaafd gesprek tussen tegenspelers. *Vlaandere Morgen*, 1995, pp. 21-30.

68 I. LOOTS, *a.w.*, p. 29 en p. 36-37.

69 Gesprek met Kris Peeters van het NCMV op 20 oktober 1994.

70 Gesprek met Jos Rutten van Natuurreservaten vzw. op 25 oktober 1994.

Bovendien wordt het milieubeleid ondermeer door de MiNa-raad een beleidssector zoals de andere en wordt de milieubeweging voor een stukje op haar eigen kavel teruggedrongen. Sommige milieu- en natuurorganisaties spelen daar door hun eigen opstelling op in. Ze profileren zich als syndicalistische groepen, die sectoriële en zelfs corporatieve belangen verdedigen. Voor die belangen is dat misschien op korte termijn een goede zaak, maar de beweging als geheel wordt er ongevaarlijk door, wordt in een hokje gevangen, inhoudelijk vastgezet en thematisch gelabeld, ze wordt een cijfertje in het spel van optellen en aftrekken van maatschappelijke macht rond een maatschappelijk strijdpunt.

Ten derde en bij dat laatste aansluitend, kan men zich, los van de vraag naar de weerslag op het maatschappelijk draagvlak, de vraag stellen of de milieubeweging als beweging wel gebaat is met een participatie-strategie. De geschetste keuze tussen deelnemen of aan de kant blijven staan, blijkt voor de milieubeweging een echt dilemma te zijn: wat de milieubeweging aan haar organisatiekant wint, ziet ze voor een stuk aan haar bewegingskant teloorgaan. Onmiskenbaar ziet de milieubeweging er in Vlaanderen anders uit dan vóór de MiNa-raad bestond, niet in het minst omdat het MiNa-decreet ook voorziet in vaste en vrij uitgebreide subsidies voor de vertegenwoordigde organisaties. Dat liet de milieuorganisaties toe zich te professionaliseren als nooit tevoren, maar "... of ook de slagkracht daarmee is toegenomen, is minder duidelijk".<sup>71</sup>

Zo wordt de beweging voor een stuk overvraagd door het beleid. Er moeten adviezen komen en ze moeten er dikwijls heel erg snel komen. De milieubeweging heeft voor haar MiNa-deelname middelen gekregen maar de aangeworven stafleden heten 'beleidsmedewerkers'. Dat betekent dat ze in eerste instantie het milieubeleid mee moeten helpen maken, lees: adviezen in de MiNa-raad moeten voorbereiden. Ondermeer daardoor is de milieubeweging erg sterk op het milieubeleid gericht geraakt. Voor het zuivere 'bewegingswerk', voor het aanbrenge van nieuwe vragen, eisen en thema's, en voor mobilisatie en collectieve actie, vooral ook rond lokale dossiers, schiet minder tijd over. De milieubeweging holt dus voor een stuk de feiten achterna, volgt het beleid in plaats van het te voeden en is het slachtoffer van haar eigen succes. Deelname aan het beleid heeft trouwens op zich een zeker demobiliserend effect.<sup>72</sup>

Tenslotte komt ook de onafhankelijkheid van de milieubeweging als kritisch waarnemer en desnoods bevechter van het milieubeleid in gevaar. Hoe je het ook draait of keert, dankzij de MiNa-raad hebben de milieubeweging, de organisaties die de beweging uitmaken en ook de vrijgestelden die de milieuorganisaties runnen, veel meer te verliezen dan voorheen. De houding en opstelling van de milieubeweging tegenover de beleidsmakers is daardoor gewijzigd. Dat wil niet zeggen dat de milieubeweging zich laat lijmen en voortdurend door de knieën gaat om het subsidiemanna en het prestigieuze beleidsadvies niet te verliezen. Maar de toon waarmee de beleidsvoerders tegemoet wordt getreden, is bijvoorbeeld wel veranderd. Dat wijst er op dat de milieubeweging voor een stuk mee 'aan politiek' doet, de geplogenheden en de regels van het spel overneemt en geleidelijk tot de *insiders* van het beleid gaat behoren. Door haar deelname aan het beleid legitimeert de milieubeweging voor een stukje dat beleid. Dat is een kritiek op de milieubeweging die wel eens bij Agalev te horen valt, een weliswaar

71 I. LOOTS, *a.w.*, p. 38.

72 *Ibid.*, p. 37; P. LEROY, *a.w.*, p. 77.

niet helemaal onverdachte bron in deze. <sup>73</sup> Een sociale beweging is sociale beweging bij gratie van haar buitenstaanderspositie, haar positie buiten het geïnstitutionaliseerde politieke bedrijf. <sup>74</sup> Binnen de milieubeweging zelf gaan af en toe stemmen op dat de milieubeweging iets te instrumenteel op het resultaat gericht is en minder oog heeft voor de manier waarop dat resultaat bereikt wordt, dat ze iets te makkelijk meestapt in de gesloten pactsenpolitiek, de besloten onderhandelingsstrategie en de uitholling van de parlementaire democratie <sup>75</sup> waartegen de milieubeweging in haar jonge jaren nog zo heftig protesteerde. Op termijn kan dat zich tegen de beweging keren, omdat haar erkenning en legitimiteit (ondermeer via de MiNa-raad) ook steunen op haar representativiteit en op haar mobilisatiekracht en niet alleen op haar deskundigheid. <sup>76</sup>

### III. Algemeen besluit

In deze bijdrage definieerden we maatschappelijk draagvlak als macht en tegenmacht van sociale, politieke of commerciële organisaties die zich iets aan een bepaald beleid of beleidsaspect gelegen laten. Het maatschappelijk draagvlak inzake milieubeleid bestaat uit het krachtenveld op het middenveld, met name de milieuorganisaties en de traditionele sociale organisaties van boeren, werkgevers en werknemers.

Een eerste blik op dat veld leert ons dat de milieuorganisaties weliswaar een grote sprong voorwaarts gemaakt hebben en dat het draagvlak voor milieubeleid er dus hoogstwaarschijnlijk wel op vooruit gegaan is, maar dat de groten op het middenveld toch nog dominant aanwezig zijn, ook wat betreft het milieubeleid. Vooral inzake de formele en de informele toegang tot het beleid en de beleidsmakers blijft de milieubeweging achter.

Wat enerzijds de formele toegang betreft, bracht de oprichting van MiNa-raad voor de milieubeweging wel degelijk zoden aan de dijk: de officiële toegang tot de beleidskenakels is er op vooruit gegaan. Wat anderzijds de belangrijke informele toegang betreft, is het plaatje minder duidelijk, hoewel er tekenen zijn die er op wijzen dat de milieubeweging ook hier van een beleidsoutsider meer en meer een beleidsinsider wordt. Dat institutionalisatieproces zal uiteindelijk een weerslag hebben op de milieubeweging als sociale beweging, die meer de functie van betrokken belangengroep dan van kritische en vernieuwende buitenstaander zal vervullen.

<sup>73</sup> S. WALGRAVE, *Tussen Loyaleiteit en selectiviteit. Over de ambivalente relatie tussen nieuwe sociale bewegingen en Agalev in Vlaanderen*. Leuven, 1995, p. 244.

<sup>74</sup> S. WALGRAVE, Nieuwe sociale bewegingen: een type van sociale bewegingen. *Tijdschrift voor Sociologie*, 1992, pp. 71-104.

<sup>75</sup> W. DEWACHTER, *a.w.*, p. 138.

<sup>76</sup> P. LEROY, *a.w.*, p. 79.

**Summary: Environmental policy as the result of power and counter power of intermediary organisations**

*Social, political and commercial organisations are stakeholders in the environmental policy decision making. Their mobilised power and counter power determine to a large extent the content of the decisions taken. Lately, the environmental movement in Flanders has grown stronger in members, professionals, financially,... but it remains relatively weak in comparison with the traditional, strong and often pillarised intermediary organisations like unions, farmers and employers organisations. Especially its limited informal access to the policy makers is incomparable with the exclusive and privileged access of those big organisations. Nevertheless the environmental movement is becoming a policy insider instead of an outsider, but this threatens the movements independence and its movement functions.*

# Les institutions publiques belges au coeur du conflit linguistique dans l'entre-deux-guerres ou Le nationalisme flamand en quête d'identité politique

par Pascale DELFOSSE

Chargée de recherches et d'enseignements à l'Unité de science politique et d'affaires publiques (SPOL) de l'Université Catholique de Louvain.

## I. Etat, démocratie et nationalisme linguistique

Pour Eric Hobsbawm, le nationalisme linguistique s'explique essentiellement par des problèmes de pouvoir et de statut social.<sup>1</sup> Ainsi, la langue ne devient un véhicule de nationalisme pour une population que lorsque, critère de différenciation, elle coïncide avec d'autres critères (tels que ses caractéristiques sociales et politiques) qui démarquent cette population d'une communauté rivale. Et, toujours selon Hobsbawm, c'est précisément cette coïncidence qui fait apparaître la langue vernaculaire "comme un intérêt acquis des classes inférieures accédant à l'instruction".<sup>2</sup> Propos qu'il développe en explicitant les fondements du flamingantisme en Belgique. Chaque étape, chaque conquête politique "donnant à cette langue vernaculaire (le flamand) un statut officiel plus important, surtout en tant que langue d'enseignement, multipliait le nombre d'hommes et de femmes qui pouvaient bénéficier de cet intérêt acquis. Pourtant en créant des couches moyennes utilisant la langue vernaculaire, le progrès linguistique soulignait l'infériorité, l'insécurité de statut et le ressentiment qui caractérisait si bien la petite bourgeoisie et rendait le nouveau nationalisme si attirant pour elle".<sup>3</sup> Dès lors qu'elle était instruite en flamand, cette nouvelle classe moyenne s'est retrouvée en équilibre instable entre d'une part les masses populaires flamandes, dont les éléments les plus dynamiques apprenaient le français en raison des avantages pratiques que présentait la connaissance de cette langue, et d'autre part les niveaux supérieurs du monde belge de l'administration, de la culture et des affaires, qui restaient imperturbablement francophones. Ce n'était donc pas la langue comme telle qui était menacée, mais le statut social de ces couches moyennes.<sup>4</sup> Appréciation qui confirme les recherches d'Eliane Gubin<sup>5</sup>, et l'analyse des débats parlementaires relatifs aux premières importantes lois linguistiques belges, qui montre que des problèmes d'emploi y étaient assurément corrélés.<sup>6</sup>

1 E. HOBSBAWM, *Nations et nationalisme depuis 1780*. Paris, 1992 (trad., v.o. 1990), p. 142.

2 E. HOBSBAWM, *op. cit.*, pp. 151-152.

3 E. HOBSBAWM, *op. cit.*, p. 152.

4 Cfr. HOBSBAWM, *op. cit.*, pp. 152-153.

5 E. Gubin observe qu'en raison des réformes du programme scolaire liées au mouvement flamand lui-même, une troisième génération de militants flamingants ne connaissait plus suffisamment le français pour accéder à certains emplois. En conséquence de quoi, frustrée, elle revendiquait l'égalité des langues. Cfr. son ouvrage: *Bruxelles au XIXe siècle: Berceau d'un flamingantisme démocratique (1840-1873)*, Crédit communal de Belgique, Collection Histoire Pro Civitate, série in-82, n° 56, 1979, p. 458.

6 Cfr. P. DELFOSSE, Nationalisme et parlementarisme. La percée complexe du nationalisme flamand au Parlement belge (1873-1914). *Res Publica*, 1994/2, pp. 178-218.

Appliquée aux nationalismes linguistiques récemment apparus dans la foulée de l'effondrement de l'empire soviétique, il semble que cette explication se révèle être toujours pertinente. D'après Olivier Roy, ce ne sont pas en effet des raisons de nettoyage ethnique qui motivent les lois linguistiques édictées dans les nouveaux Etats d'Asie centrale (Ouzbékistan, Turkménistan, Kirghizstan). Elles justifierait bien davantage un problème de promotion sociale, mettant face à face des "élites indigènes russifiées" et une "lumpen-intelligentsia" venues des périphéries rurales. En effet, grâce à ces lois et à leur stricte application, ces nouvelles couches sociales, formées dans la langue locale, et poussées hors des campagnes par la pression démographique, peuvent désormais accéder à des postes jusque là réservés aux Russophones, ces derniers ne conservant que des emplois subalternes. <sup>7</sup> Olivier Roy observe par ailleurs qu'à la tête de ce combat linguistique se retrouve, comme dans l'Algérie d'après l'indépendance, une élite maniant la langue du "colonisateur" aussi bien, sinon mieux, que la langue nationale (on pourrait en dire autant des premiers leaders politiques du flamingantisme). Il ajoute enfin que si cette élite, aujourd'hui au pouvoir, a décidé de mener cette lutte pour le monopole de la langue nationale, c'est à la fois "pour désamorcer la contestation potentielle représentée par ces jeunes ruraux que pourrait attirer l'islamisme, mais aussi parce que la référence nationale est sa seule base de légitimation, une fois disparu le mythe soviétique". <sup>8</sup> Liant la défense d'intérêts socio-économiques aux motivations d'un pouvoir qui chercherait à conquérir sa légitimité dans un système politique maintenant ouvert à la concurrence, Roy donne son assise politique au nationalisme linguistique. En ce sens, il conforte l'idée largement admise que le nationalisme correspond d'abord à une volonté de mobilisation politique de la part de leaders qui l'inventeraient, en quelque sorte, pour réaliser leurs propres objectifs. Invention qui n'aurait cependant aucune chance de survie, si de larges couches de la population ne s'y retrouvaient pas, comme le souligne avec justesse Michael Ignatieff. <sup>9</sup>

Que le nationalisme linguistique corresponde à des problèmes de pouvoir et de promotion sociale, mettant en compétition des couches de population qui se différencient par la langue dont elles font respectivement usage, est une idée intéressante à retenir. Elle rattache ses partisans aux théories mobilisationniste et instrumentaliste de l'ethnicité. <sup>10</sup> Nous ne débattons pas du fait que ces théories cessent d'être rentables lorsqu'il s'agit d'expliquer la formation et le maintien des groupes ethniques en dehors des situations conflictuelles <sup>11</sup> -sans compter ce que de telles étiquettes peuvent avoir de réducteur. Dans le cadre de cette analyse, il nous paraît par contre essentiel de rappeler que quels que soient ses formes et ses enjeux de conjoncture, le nationalisme suit une dynamique de fond qui veut que communauté nationale et communauté politique se confondent. Ainsi, le nationalisme flamand a fortement évolué du dernier quart du XIXe siècle à nos jours. De cette manière, la Belgique unitaire s'est progressivement transfor-

7 O. ROY, *Asie centrale: nouveaux Etats, nations ambiguës*. Dans: J. RUPNIK (dir.), *Le déchirement des nations*, Paris, 1995, pp. 239-259, p. 248.

8 O. ROY, *op. cit.*, p. 249.

9 M. IGNATIEFF, *Québec: La société distincte, jusqu'où?* Dans: J. RUPNIK (dir.), *op. cit.*, pp. 139-156, pp. 143-144.

10 Sur ces questions, on peut se référer à Ph. POUTIGNAT et J. STREIFF-FENART, *Théories de l'ethnicité*, Paris, 1995, chapitres IV et V.

11 Cfr. Ph. POUTIGNAT et J. STREIFF-FENART, *op. cit.*, p. 115.



mée en un Etat fédéral composé de plusieurs nouvelles entités politiques.<sup>12</sup> Pour une opinion radicale flamande, il faudrait même poursuivre cette fragmentation jusqu'à son terme ultime. Un de ses arguments: la nouvelle structure fédérale n'empêche pas que la sécurité sociale des Francophones ne pèse d'une manière excessive sur les Flamands. Ainsi, à l'instar de ce que l'on observe au Québec<sup>13</sup> et en Italie<sup>14</sup>, un nationalisme séparatiste gagne du terrain en Belgique par la contestation du transfert de ressources de la région dominante économiquement (la Flandre) vers la région dominée (la Wallonie). A contrario, les exemples écossais et catalan montrent qu'une conscience régionale peut être ancrée dans une identité nationale, sans remettre en cause l'Etat en place. Ces cas illustrent surtout, pensons-nous, que la logique nationaliste s'arrête là où la configuration des intérêts et du pouvoir entre nations rivales le décide. Pour Jacques Rupnik, le cosmopolitisme linguistique et ethnique serait plutôt le fait d'un Etat-nation fort. Quand l'autorité de l'Etat se décompose, selon son point de vue, les conflits interethniques prennent le dessus. Un Etat faible autorise le développement des forces centrifuges. Proposition qu'il illustre par l'exemple de Sarajevo, dont le cosmopolitisme n'a pas survécu à la disparition d'un Etat-arbitre supranational, et encore par ce qui se passe à l'heure actuelle aux Etats-Unis, où une dérive "multiculturaliste" prend le pas sur le "melting pot" légendaire de cette société, en "mettant l'accent sur les identités ethniques séparées".<sup>15</sup> De telle sorte qu'on y est passé de la reconnaissance de la diversité à des exigences identitaires particularistes, pour déboucher ensuite sur une fragmentation institutionnalisée.

Que l'Etat soit au centre du dispositif théorique nécessaire à la compréhension de l'évolution du nationalisme nous paraît effectivement décisif. Il est un enjeu à conquérir et sur le plan de la représentation politique (Parlement et Gouvernement) et sur celui du recrutement administratif - enjeu d'autant plus difficile à réaliser que, comme le signale Rupnik, les structures de l'Etat sont fortes. Cette démonstration reste à parfaire en ce qui concerne le nationalisme flamand en Belgique. Tel est bien l'objectif que poursuit cette publication à partir de l'analyse des lois linguistiques de 1921 (loi du 31 juillet 1921) et 1932 (loi du 28 juin 1932) qui réglèrent l'usage du néerlandais et du français dans les *services intérieurs* de l'administration, aux niveaux central, provincial et local du pays. Des lois linguistiques de l'entre-deux-guerres, l'histoire politique retient surtout celles qui consacrèrent la flamandisation de l'université française de Gand, conquête emblématique il est vrai, puisqu'elle déterminait la formation des nouvelles élites flamandes. Et pourtant les lois sur lesquelles nous concentrons notre travail sont tout aussi cruciales. D'elles dépendrait en effet que le peuple de Flandre puisse se mirer<sup>16</sup> et s'infiltrer non seulement dans les administrations publiques de sa propre région, mais aussi sur le plan de l'Etat central. Il en allait de la légi-

12 Les trois Communautés flamande, française et allemande et les trois Régions flamande, wallonne et bruxelloise, la Communauté flamande et la Région flamande ayant fusionné en un Etat flamand.

13 Cfr. M. IGNATIEFF, *op. cit.*

14 Cfr. G. E. RUSCONI, Italie: le défi de la Ligue du Nord. Dans: J. RUPNIK (dir.), *op. cit.*, pp. 101-102

15 J. RUPNIK (dir.), *op. cit.*, p. 32.

16 "La Belgique doit être organisée administrativement de telle façon que les Flamands, au même titre que les Wallons, retrouvent dans l'organisation du pays l'expression de leur personnalité linguistique." (VAN CAUWELAERT, *APCH.*, 3.8.1920, p. 2293).

timité de ce dernier.<sup>17</sup> En ce sens, ces lois de 1921 et 1932 constituent des étapes essentielles dans la marche inéluctable de la communauté nationale flamande vers son identité politique. L'analyse fera voir que cette progression n'a de lisse que sa formulation, qu'elle ne se fait pas de manière linéaire, qu'elle est tributaire de négociations complexes où gouvernement et fraction de gouvernement, partis politiques et fractions de partis politiques, opinions et manifestations publiques ont partie liée, qu'en face du nationalisme flamand s'élève une défense wallonne, que ces mouvements sont traversés de courants divers, des plus modérés aux plus radicaux, que les lois linguistiques considérées comme devant être des solutions définitives aux problèmes traités deviennent elles-mêmes, le temps passant, partie de ce problème, bref qu'il s'agit d'un processus lourd et compliqué.

Avant de venir au vif de notre travail, et pour mieux en mesurer les tenants et aboutissants, quelques mots s'imposent encore sur le flamingantisme et le système politique belge du XIXe siècle jusqu'à la conquête du suffrage universel (1919). Le nationalisme flamand connaît trois phases de développement qui correspondent clairement à la périodisation mise en évidence par Hroch sur la base de son analyse comparative des "petits" mouvements nationaux européens.<sup>18</sup> Dans un premier temps (1830 à 1860), il s'agit essentiellement d'un nationalisme d'ordre culturel et littéraire, sans relai auprès de masses populaires écrasées par la situation socio-économique désastreuse de la Flandre.<sup>19</sup> Les dirigeants politiques y firent écho, du moins tant que ses revendications et manifestations restèrent confinées dans la sphère de l'esthétique.<sup>20</sup> La seconde période s'ouvre dans les années 1860, avec l'arrivée à la Chambre des premiers parlementaires flamingants (Delaet, Gerrits et Coremans) du Meetingpartij d'Anvers, qui apportèrent un début de solution aux "griefs flamands".<sup>21</sup> Ces premiers succès législatifs s'expliquent surtout parce qu'une opinion publique était devenue de plus en plus réceptive aux doléances flamingantes, mais aussi parce que leurs protagonistes avaient observé que le flamingantisme gagnait en efficacité quand il

---

17 Une des multiples expressions de cet enjeu perdurant: "La langue constitue un des éléments les plus puissants de la vitalité d'un peuple".

"Aussi, quand on revendique les droits de la langue, ne fait-on que revendiquer les droits du peuple; et le législateur ne saurait, sans consacrer une iniquité, sans commettre une faute politique, refuser à un peuple ce qui est un droit légitime, l'usage libre de sa langue dans la vie publique." (cfr. le rapport fait, au nom de la Section centrale, par M. DE DECKER relativement à la proposition de loi sur l'emploi des langues en matière administrative, *Documents parlementaires n° 94*, séance du 28 février 1878, p. 190).

18 E. HOBSBAWM a repris cette périodisation de Hroch dans *Nations et nationalisme* (...), que nous avons cité, p. 23.

19 Cfr. P. DELFOSSE, *Etat, crises alimentaires et modernisation de l'agriculture en Belgique (1853-1857)*. *Revue du Nord*, janv.-mars 1990, pp. 71-95.

20 Les gouvernements belges d'après l'indépendance (1830) acceptaient ces manifestations et revendications d'ordre culturel. Et pour combattre la virulence de certains Flamingants, ils enrôlaient l'un ou l'autre d'entre eux dans des commissions officielles chargées de distinguer des poètes et romanciers flamands. Semblablement, ils créèrent un Bureau flamand, adjoint au Département des Lettres, Sciences et Beaux-Arts du ministère de l'Intérieur.

21 La "Commission des griefs flamands" fut créée par l'arrêté royal du 27 juin 1856. En octobre 1857, elle remit son rapport au gouvernement qui prévoyait des réformes dans tous les domaines de la vie publique (enseignement, administration, justice, armée, marine et diplomatie). Ce programme servit de référence au mouvement flamand.

s'associait à d'autres combats, à l'exemple du Meetingpartij anversoïis qui conjuguait antimilitarisme, décentralisation administrative et revendications flamandes. La troisième période du nationalisme flamand suit assez rapidement celle que nous venons d'évoquer et se caractérise par le soutien de masses importantes. Cette période débute dans les années 1870, pour connaître sa pleine maturité aux lendemains de l'introduction du suffrage universel, et suivre ensuite sa trajectoire jusqu'à nos jours. A partir de 1873 une série de lois linguistiques importantes furent effectivement votées par le Parlement.<sup>22</sup> A ce stade, il importe d'attirer l'attention sur une caractéristique essentielle du système politique belge.

Au cours du XIXe siècle, tant que dura le régime du suffrage électoral censitaire (jusqu'en 1893), catholiques et libéraux se livrèrent à une guerre d'hégémonie qui, grâce à l'encadrement politique "multiclassiste" systématiquement mené par les catholiques, s'acheva par leurs trente années de pouvoir d'Etat (de 1884 à 1914). L'organisation et le développement du mouvement socialiste sur le calque de la stratégie des catholiques (occupation du terrain par les coopératives, mutuelles, syndicats, etc.) firent en sorte qu'à la fin du XIXe siècle, celui-ci devint son principal adversaire. Se livrant à une concurrence effrénée et sans cesse renouvelée (d'autant plus que le suffrage universel plural (1893) ouvrait le Parlement au parti ouvrier<sup>23</sup> et que le système de la représentation proportionnelle (1899) entamait le quasi-monopole politique des catholiques en Flandre), ces trois familles politiques divisèrent la société belge en trois "mondes", ou trois "piliers", le "monde" catholique, le "monde" libéral (d'envergure moindre) et le "monde" socialiste.<sup>24</sup> Etablis sur une base nationale, ces trois "mondes" saturèrent littéralement l'espace des affrontements politiques. Et la percée du nationalisme flamand se fera essentiellement à l'intérieur de ces trois "mondes" et donc des partis qui les chapeautent. Ceci n'exclut pas, évidemment, l'appui de groupes spécifiquement flamands, extérieurs à ces partis. Par ailleurs, certaines demandes flamandes révèlent la convergence de vue de personnalités venant pourtant de camps rivaux. Ce détour, beaucoup trop hâtif, pour dire que les parlementaires flamands purs et durs (des catholiques en majorité) durent d'abord

22 Pour la période allant de 1873 à 1914, on note successivement les lois sur l'emploi du flamand en matière répressive (1873), en matière administrative (1878), dans l'enseignement moyen de l'Etat (1883); les lois imposant l'inscription bilingue des valeurs de la monnaie (1886) et des timbres postes (1891); les lois sur l'emploi des langues en matière judiciaire (1889) et sur l'usage du flamand aux cours d'Appel de Bruxelles et de Liège (1891). On relève encore, dans le cadre de la loi de 1897 réorganisant la garde civique, l'article 136 qui réglait l'usage du flamand pour cette force de l'ordre; l'établissement du flamand pour le droit pénal militaire (1899), les cours d'Assises du Brabant (1906) et les conseils de prud'hommes (1909). A quoi s'ajoutent la loi sur l'enseignement des langues modernes dans l'enseignement moyen libre (1910), et, dans le cadre de la loi de 1914 qui prescrivait l'instruction obligatoire, l'article 13 précisant que la langue véhiculaire de l'enseignement primaire serait la langue maternelle. Signalons enfin qu'en 1911, des députés des partis catholique, libéral et socialiste déposèrent une loi prévoyant la flamandisation de l'université francophone de Gand. Cette loi ne viendrait toutefois en discussion au Parlement qu'après la Première guerre mondiale.

23 Le suffrage plural renforça les assises politiques de l'aile flamande du parti catholique. Il assura, par ailleurs, une entrée en force à la Chambre des socialistes, dont certains se montreraient ouverts aux exigences flamingantes.

24 Cfr. P. DELFOSSE, Formation de l'Etat, classes sociales et hégémonie politique: le cas belge. *Recherches sociologiques*, 1994, vol. XXV, n° 1, pp. 1-32.

composer avec leurs co-religionnaires, au sein de chacune de leur formation politique.

A partir de cette esquisse du parallélogramme des forces politiques en Belgique, quel bilan tirer du conflit communautaire qui s'étira de 1873 à 1914? L'analyse des négociations qui présidèrent aux principales lois linguistiques (en matière répressive et d'enseignement) <sup>25</sup> votées au cours de cette période montre qu'en effet les revendications flamandes firent l'objet de compromis complexes dans lesquels intervinrent des préoccupations "non-linguistiques", relatives aux clivages traditionnels (laïc/non laïc et socio-économique) de cette société. Ces compromis ralentirent les succès flamands, ils n'en furent pas moins réels, grâce notamment aux divisions des Francophones. Ils obtinrent l'usage réglementé du flamand en matière répressive (lois de 1873 et 1888), administrative (loi de 1878) et scolaire (lois de 1882/1883, 1907/1910 et 1914) pour les provinces flamandes. Cette analyse atteste en même temps que le clivage Nord/Sud se dessina de plus en plus clairement et qu'au début de ce XXe siècle émergea un vote parlementaire qu'on qualifierait aujourd'hui de "Communauté à Communauté", vote qui se substitua assez rapidement à la discipline de parti. Les formations politiques incontestablement marquées par cette évolution furent le Parti catholique, majoritairement implanté en Flandre, et le Parti libéral qui, au départ, ne comptait même pas d'élus flamands. Quant à la composante francophone du parti socialiste, elle se révéla beaucoup moins marquée par le clivage communautaire: sur les questions linguistiques, des socialistes bruxellois et wallons votèrent comme les libéraux et catholiques francophones, tandis que d'autres se joignirent aux catholiques et libéraux flamands. Cette analyse constate enfin qu'au cours de la période retenue, la composition politique de la Chambre évolua de telle manière qu'une place de plus en plus grande fût faite au nationalisme flamand dans sa version la plus radicale (de 17% en 1873, elle passa à 32% en 1914 <sup>26</sup>).

Le suffrage universel pur et simple (masculin) acquis aux lendemains de la Première guerre mondiale bouleversa la donne politique, au-delà du prévisible. A la Chambre, catholiques et socialistes devinrent des forces quasiment équivalentes lors des élections historiques du 16 novembre 1919; les premiers obtinrent 73 sièges (perte: 26 sièges), les seconds, 70 (gain: 30 sièges). Loin derrière eux: les libéraux, avec seulement 34 sièges (perte: 11 sièges). Le suffrage universel permit aussi l'arrivée d'autres petits groupements sur la scène parlementaire, parmi lesquels on retient le parti des nationalistes flamands (Frontpartij) qui s'adjugea 5 sièges. <sup>27</sup> Ainsi, les effets conjugués du suffrage universel et de la représentation proportionnelle empêchèrent qu'un parti à lui seul obtienne désormais la majorité. Il en résulta une politique de gouvernements de coalition où catholiques et libéraux se retrouvèrent le plus souvent à la tête de l'Exécutif, au cours de cet entre-deux-guerres. Pouvaient-ils s'entendre sur la conduite de la politique linguistique? Parce qu'il s'agissait d'arrimer solidement leur électorat contre le raz de marée socialiste qui de la Wallonie pouvait s'étendre à la Flandre, mais aussi parce qu'il fallait empêcher que les nationalistes flamands ne gagnent davantage de terrain, les catholiques étaient maintenant majoritairement pro-fla-

<sup>25</sup> cfr. P. DELFOSSE, Nationalisme et parlementarisme..., *op. cit.*

<sup>26</sup> Pour le calcul de ce pourcentage, on se référera à P. DELFOSSE, Nationalisme et parlementarisme..., *op. cit.*, p.218.

<sup>27</sup> Les "Anciens combattants" eurent 2 sièges; "Classe moyenne" et "Renaissance nationale" eurent chacune 1 siège.

mands, tandis que les libéraux défendaient toujours les minorités francophones de Flandre. Aussi les uns et les autres préférèrent-ils le plus souvent abandonner au Parlement le soin de régler cette épineuse question, afin de ne pas compromettre le bon fonctionnement du gouvernement. Dans la foulée des élections du 11 novembre 1919, la reconstruction du pays dévasté par la guerre et la nécessité de procéder à la révision constitutionnelle (en vue d'avaliser le suffrage universel) encouragèrent cependant la formation d'un gouvernement tripartite catholique/libéral/socialiste.<sup>28</sup> Et ce fut sous sa houlette que la Chambre vota le premier projet de loi réglant l'emploi des langues en matière administrative, sur lequel nous lançons notre travail.

## II. L'histoire faite d'avancées et de reculs de la loi du 31 juillet 1921

### A. *Les principales propositions de remaniement de la Chambre viennent des ailes francophones des partis catholique, libéral et socialiste et des extrémistes flamands. Le Gouvernement reprend son rôle d'arbitre.*

Le 4 février 1920, le député catholique flamand Pussemier et consorts<sup>29</sup> déposèrent à la Chambre une proposition de loi concernant l'emploi de la langue flamande dans les services intérieurs des administrations publiques (y compris les administrations organisées par l'Etat ou placées sous sa surveillance<sup>30</sup>) de la partie flamande du pays. Cette proposition devait mettre fin à l'injustice flagrante dont étaient victimes les Flamands sur le plan de leur recrutement et de leur avancement dans ces institutions, et à son corollaire, qui faisait qu'en Flandre, il y avait un nombre relativement considérable de fonctionnaires francophones qui

<sup>28</sup> Sur ce sujet cfr. C.J. HÖJER, *op. cit.*, pp. 98-108.

<sup>29</sup> La proposition de loi était encore signée par A. Van Cauwenbergh (catholique), J. M. Verachtert (catholique), R. Colaert (catholique), G. Royers (libéral) et E. Doms (socialiste). Cette proposition était une resucée de la proposition qu'avaient présentée à la Chambre le 25 avril 1876 les députés catholiques flamands Delaet, Van Wambeke, Eug. de Kerchove, Van der Donckt, Coomans et De Lehay.

<sup>30</sup> A titre d'exemple, les bureaux de bienfaisance, les administrations des hospices, les fabriques d'Eglise, les régies, les entreprises concédées, la Banque nationale, la Société nationale des chemins de fer vicinaux, la Société nationale de distribution d'eau potable, etc.

ne connaissaient pas suffisamment le flamand pour "remplir convenablement leur devoir"<sup>31</sup> vis à vis des populations autochtones.<sup>32</sup>

Le 3 août 1920, la Chambre des députés entama la discussion générale de cette proposition entretemps remaniée par la commission parlementaire dite "des langues".<sup>33</sup> Que cette proposition fut désormais applicable à la Belgique entière, et non plus à la seule partie flamande du pays comme elle le stipulait originellement, ressortait de la volonté délibérée du gouvernement.<sup>34</sup> Pour le reste, ce n'était un secret pour personne que le catholique flamingant Van Cauwelaert<sup>35</sup> avait joué un rôle décisif dans le toilettage de ce texte.<sup>36</sup> De ce dernier, on retiendra, en gros, qu'il consacrait l'usage du flamand dans les services intérieurs des administrations publiques de Flandre, l'usage du français dans leurs homologues de Wallonie et la liberté de choix entre ces deux langues pour les communes et le conseil provincial de l'agglomération bruxelloise. Par certains côtés, il veillait au respect des minorités linguistiques des deux parties du pays. Enfin,

31 VAN CAUWELAERT, *APCH. (Annales parlementaires Chambre)*, 3.8.1920, p. 2292.

32 Alexander B. Murphy évalue le pourcentage des personnes parlant le plus fréquemment le français, le flamand et l'allemand en Belgique dans les proportions suivantes:

années	français	flamand	allemand
1846	42.1	57.0	0.8
1910	42.9	51.6	1.0
1947	41.9	52.9	0.9

(A.B. MURPHY, *The regional dynamics of language differentiation in Belgium. A study in cultural-political geography*. University of Chicago, geography research paper n° 227, 1988, p. 5). Et d'après le recensement de 1920 (cfr; *APCH*, 27.1.1932, p. 559), les minorités de langue française en Flandre oscillaient entre 5% et 15% de la population totale suivant qu'elles étaient bilingues ou unilingues francophones, comme l'indique le tableau ci-joint pour les différentes provinces flamandes et l'arrondissement de Louvain:

	habitants de 21 ans	
	bilingues	minorités de langue française
Anvers	106.332	30.4
Flandre occidentale	80.798	36.0
Flandre orientale	96.623	28.0
Limbourg	23.234	8.9
arr. de Louvain	30.160	11.5
Total	341.147	94.9

33 Cette commission avait été créée suite aux élections du 16 novembre 1919 qui avaient accusé une poussée démocratique et flamingante.

34 Cfr. les propos du ministre de l'Intérieur JASPAR, *APCH.*, 4.8.1920, p. 2310.

35 A la tête de l'Algemeen Vlaams Verbond (Association générale flamande), Van Cauwelaert avait contribué en 1919 à l'élaboration d'un "programme minimum" qui prévoyait la flamandisation de l'enseignement, et de la justice en Flandre, la réorganisation de l'administration centrale sur la base du principe de l'homogénéité linguistique de la Flandre et de la Wallonie, la division de l'armée en unités flamandes et wallonnes qui recourraient respectivement au néerlandais et au français pour l'instruction et le commandement.

36 Cfr. PIERARD, *APCH.*, 4.8.1920, p. 2312.

et surtout devrions-nous dire, il exigeait le bilinguisme des agents des administrations centrales et de l'agglomération bruxelloise, au moment de leur entrée en service. Douze députés de la commission parlementaire se rallièrent à ce texte, contre deux et quatre abstentions. Une majorité plus que confortable pour ce groupe de travail qui reflétait sagement "toutes les nuances de la Chambre".<sup>37</sup> Cette dernière ne ferait-elle alors qu'entériner cette version de dernière main, ou tenterait-elle de la modifier encore, dans quel sens et avec l'appui de quelles forces politiques?

Le relevé des principaux amendements relatifs aux différents articles de la loi, dont nous faisons figurer la teneur en note<sup>38</sup>, démontre qu'au sein de l'assemblée parlementaire, l'unanimité n'était pas acquise, des volontés d'aménagements vin-

37 VAN CAUWELAERT, *APCH.*, 3.8.1920, p. 2292.

38 *Amendements à l'article 1er*: Cousot (catholique, Dinant-Philippeville), des administrations bilingues en Flandre et unilingues en Wallonie; Masson (libéral, Mons), un arrêté-royal règle l'emploi des langues dans les administrations de l'Etat dans les arrondissements de Louvain et de Bruxelles; Piérad (socialiste, Mons) et Carlier (socialiste, Tournai-Ath), limiter la loi à la Flandre. *Amendements à l'article 2*: Max (libéral, Bruxelles), les pouvoirs communal et provincial déterminent la langue de leurs services intérieurs; Van Isacker (catholique, Malines), définition limitative des communes de l'agglomération bruxelloise; Max (libéral, Bruxelles), définition extensive de l'agglomération bruxelloise; Braun (libéral, Gand), le régime de Bruxelles est applicable aux communes des provinces flamandes par voie de pétition de 10% des électeurs. *Amendements à l'article 3*: Ernest (socialiste, Charleroi), le pouvoir communal décide que la langue parlée par la majorité de sa population sera celle de son administration, Max (libéral, Bruxelles), Braun (libéral, Gand), et Crick (libéral, Bruxelles), supprimer l'article 3; Jaspas, ministre de l'Intérieur, la loi fixe les communes qui bénéficient de l'article 3. *Amendements à l'article 4*: Cousot (catholique, Dinant-Philippeville), 10% de la population peuvent obliger l'administration au bilinguisme de ses avis; Masson (libéral, Mons), Devèze (libéral, Bruxelles) et Berloz (socialiste, Thuin), exigence d'un pourcentage plus élevé pour que l'administration soit contrainte au bilinguisme de ses avis. *Amendement à l'article 5*: Cousot (catholique, Dinant-Philippeville), dans les provinces flamandes, les administrations centrales utiliseront les deux langues dans leur correspondance avec les administrations subordonnées, dans les provinces wallonnes, elles se serviront du français seulement. *Amendements à l'article 6*: Borginon (nationaliste flamand, Alost), Egalité d'exigence pour les concours portant respectivement sur la langue française et sur la langue flamande; dans l'administration centrale, un recrutement à part égale des agents flamands et francophones; publication au *Moniteur* des autorisations ministérielles permettant la rédaction en français de certains rapports techniques; Masson (libéral, Mons), dans les administrations centrales de l'Etat, les rapports techniques sont rédigés en français; Poncelet (catholique, Neufchâteau-Virton), dans l'administration centrale, un recrutement à part égale des agents flamands et francophones; Jaspas, ministre de l'Intérieur, ajouter à l'amendement Poncelet: y compris en ce qui concerne les agents de l'agglomération bruxelloise; Piérard (socialiste, Mons), dans l'administration centrale et celle de l'agglomération bruxelloise, le bilinguisme sera exigé pour certains postes seulement; Braun (libéral, Gand), Fischer (socialiste, Bruxelles) et Cousot (catholique, Dinant-Philippeville), liberté de choix de la langue pour la rédaction d'un rapport technique ou scientifique; Jaspas, ministre de l'Intérieur, dans l'administration centrale, liberté de choix de la langue pour la rédaction d'un rapport technique très caractérisé; Max (libéral, Bruxelles), au niveau provincial et communal, liberté de choix de la langue, confirmée par une autorisation, pour la rédaction de rapports techniques très caractérisés. *Amendements à l'article 7*: Jaspas, ministre de l'Intérieur, les administrations des communes comptant 25.000 habitants doivent se conformer à la langue de la minorité (le français ou le flamand) utilisée par le quémandeur; Van Cauwelaert (catholique, Anvers), les administrations des communes comptant 10.000 habitants doivent se conformer à la langue de la minorité (le français ou le flamand) utilisée par le quéman-

rent de tous les partis politiques, y compris du camp catholique, pourtant le grand arbitre des négociations de la Commission des langues. Cinq des sept amendements de ce parti furent proposés par les députés wallons Cousot et Poncelet (quatre amendements pour Cousot, un amendement majeur pour Poncelet). Visiblement, l'aile wallonne du parti catholique fit acte de dissidence par rapport à sa majorité flamande qui, on le rappelle, avait infléchi le texte soumis à la Chambre. Des deux amendements signés par les catholiques flamingants Van Isacker et Van Cauwelaert (aux articles 2 et 7), retenons celui qui limitait le nombre des communes qui feraient partie de l'agglomération bruxelloise (amendement Van Isacker). Pour les libéraux. Neufs amendements, un score élevé pour un parti libéral nettement minoritaire à la Chambre. La plupart d'entre eux avaient été déposés respectivement par le gantois Braun et le ministre d'Etat bruxellois Max (les amendements aux articles 4 et 6 portaient des co-signatures socialiste et catholique). Ces montées aux créneaux, qui visèrent essentiellement la défense des minorités francophones de Flandre (amendements Braun et Max), furent sans conséquence notable. Les modifications de taille qu'ils proposèrent furent rejetées. Et les deux amendements qui passèrent la rampe, on le verra, ne faisaient qu'enfoncer des portes ouvertes. Du côté socialiste. Aucun flamand n'introduisit de modification au texte de la Commission. Ce furent, mais sans succès, des socialistes wallons qui prirent l'initiative de porter à la discussion quatre amendements destinés à contenir la pression flamande. Il reste à noter enfin les quatre amendements déposés par le nationaliste flamand Borginon qui furent également repoussés. Et pourtant, pas tout à fait! A la lecture de notre note, on aura certainement constaté qu'un des amendements de Borginon était la copie conforme du fameux amendement du catholique Poncelet (le recrutement à part égale de fonctionnaires flamands et francophones dans l'administration centrale). Cet amendement ayant été accepté, celui de Borginon vint à tomber. Ainsi, sur un point capital, la Chambre ne donna pas l'impression de négocier avec les extrémistes flamands. Comparativement à l'ensemble des amendements proposés, les amendements du gouvernement furent le plus souvent incorporés à la loi. Le ministre de l'Intérieur (Jaspar, un catholique) montra là qu'il avait réinvesti son rôle d'arbitre incontesté (plus pour longtemps); rôle qu'au départ, en la matière, il avait abandonné au flamingant Van Cauwelaert<sup>39</sup>, dans le cadre de la Commission des langues. Ce tour d'horizon achevé, passons à l'analyse du jeu politique des uns et des autres.

*B. Une majorité pluraliste flamande (surtout catholique) garantit à la Flandre une administration publique flamande. Des catholiques wallons s'y associent sous condition.*

Afin d'évaluer au mieux les rapports de force en présence au sein de cette Chambre du mois d'août 1920 et relativement aux tensions linguistiques plaçant l'Etat, les provinces, les communes et leurs administrations respectives, ainsi que les administrations organisées et placées sous la surveillance de l'Etat au coeur du débat, nous n'allons pas bien évidemment reprendre systématiquement les

deur. Pour un article 9 bis: Borginon (nationaliste flamand, Alost), nullité des actes qui ne respecteraient pas l'application de la loi et révocation possible des fonctionnaires qui en seraient fautifs.

<sup>39</sup> VAN CAUWELAERT lui-même n'hésita pas à rappeler au gouvernement de prendre ses responsabilités, cfr. *A.P.CH.*, 3.8.1220, p. 2306.



votes de tous les articles de la loi et des amendements y afférents. Ce serait fastidieux, et surtout inutile. Nous allons par contre concentrer notre travail sur les temps forts de ce débat, ces moments où les députés éprouvèrent le besoin de se compter et de se nommer au regard de l'opinion publique et de l'histoire. Il est intéressant de noter qu'il n'y eut que trois votes de cette espèce. Deux d'entre eux étaient d'ailleurs prévisibles (sur l'article premier fondateur de la loi et sur la loi dans son ensemble), tandis que le troisième porta sur la restitution de leur pouvoir de décision aux communes et aux provinces en matière linguistique (amendement Max à l'article 2). Tant d'amendements et si peu de votes nominatifs! La majorité était-elle donc si clairement majoritaire? Les trois votes mentionnés en font foi, on le verra. Mais ne pas recourir à des votes nominatifs, qui cristalliseraient les oppositions inter- et intra-partisanes coupant la Belgique entre Flamands et Wallons, c'était aussi jeter le voile sur ces oppositions et prêter à la loi des allures de pacte national, un surcroît de garantie pour son application - à ne pas négliger si l'on tient compte du manque d'application avéré des premières lois linguistiques.<sup>40</sup> A plusieurs reprises d'ailleurs, le ministre de l'Intérieur rappela aux deux parties de la Chambre leur devoir de conciliation et d'apaisement. Les discussions auraient cependant pu être encore plus houleuses qu'elles ne le furent. N'oublions pas que la Commission des langues avait déjà largement débattu de la question (pendant 6 mois!), et à huis clos, évitant ainsi à la Chambre de se transformer en foire d'empoigne pendant les trois jours (!) qui lui étaient impartis pour aboutir à une décision.

A côté des votes nominatifs mentionnés, et des débats qui les précludèrent, notre analyse retiendra également les discussions relatives au bilinguisme des fonctionnaires - cause fédératrice des intérêts wallons et potentiel explosif pour le parti catholique, ainsi que celles qui portèrent sur, successivement, la fixation des communes de l'agglomération bruxelloise, le sort des communes "hybrides" de Flandre et de Wallonie et la langue dont il serait fait usage pour la rédaction des rapports techniques des administrations centrales et locales. Des enjeux importants dont certains restent d'une brûlante actualité (que l'on songe à la commune des Fourons, ou au problème de la tache d'huile francophone dans les communes flamandes de la périphérie bruxelloise).

L'article fondateur de cette proposition de loi était bien l'article 1er<sup>41</sup> qui rendait obligatoire l'usage du flamand dans les services intérieurs des administra-

40 Le ministre de l'Intérieur nota lui-même le défaut d'application de la première loi linguistique en matière administrative de 1878, cfr. *A.P.C.H.*, 4.8.1920, p. 2310.

41 "Dans les provinces d'Anvers, de la Flandre orientale, de la Flandre occidentale, du Limbourg, dans l'arrondissement de Bruxelles, sauf les réserves mentionnées à l'article 2, les administrations de l'Etat, ainsi que les administrations soumises à la surveillance de l'Etat ou organisées par lui, les régies nationales et les entreprises concédées, telles que la Banque nationale, la Société des chemins de fer vicinaux, la Société nationale de distribution d'eau potable, etc., se serviront de la langue flamande pour leurs services intérieurs et pour leurs correspondances entre elles ou avec les départements centraux des administrations et des entreprises soumises à la présente loi.

Dans les provinces de Liège, du Luxembourg, de Namur, du Hainaut, et dans l'arrondissement de Nivelles, il sera fait usage, dans les mêmes conditions, de la langue française."

Les dispositions ci-dessus seront également applicables aux services administratifs, provinciaux et communaux, et aux régies ou entreprises concédées dépendant des provinces et des communes comprises dans les énumérations ci-dessus."

tions publiques de Flandre. Pour la Wallonie, il n'était que la consécration des pratiques en cours. Sur les 150 députés présents dans l'hémicycle, 98 votèrent "pour" cet article décisif, 45 "contre" et 7 s'abstinrent. Cette loi n'est pas réclamée par la Flandre <sup>42</sup>, et encore moins par la Wallonie <sup>43</sup>, elle sabote l'autonomie provinciale et communale <sup>44</sup>, et aussi l'article 23 de la Consitution sur la liberté des langues <sup>45</sup>, elle menace l'unité du pays <sup>46</sup>, que la langue française incarne <sup>47</sup>; des évidences pour l'opposition réfractaire à la loi proposée - qu'elle eut beau jeu d'avancer. A la Chambre, comme à la Commission des langues, cette opposition, toute couleur politique confondue, resta nettement minoritaire. La répartition géographique et partisane des votes sur cet article 1er est intéressante à consulter aux tableaux I et II.

De cette répartition, nous retenons essentiellement que les partis catholique, socialiste et libéral étaient divisés, mais de manière inégale. Seul le socialiste se scinda nettement entre une aile flamande et une aile wallonne de force presque équivalente (20 Flamands et 5 Bruxellois d'un côté, et de l'autre, 20 Wallons; 2 Wallons seulement votèrent avec les Flamands). Pour le parti libéral, on observe que ce furent les libéraux de Flandre qui se distinguèrent par leurs comportements: 8 d'entre eux votaient "pour" l'article 1er et 4 "contre". Par rapport au vote libéral qui, dans son ensemble, défendait les intérêts francophones de Flandre, ces 8 députés flamands représentaient son courant minoritaire. Appréciation que nous devons nuancer. Les libéraux de Flandre, de Bruxelles et de Wallonie allaient démontrer qu'ils pouvaient se rassembler sur la question de la réhabilitation du pouvoir de décision des provinces et des communes en matière linguistique, nous y viendrons. Au sein du parti catholique enfin, ce sont cette fois les Wallons qui firent montre de divisions, une fraction d'entre eux (6 Wallons sur 11) s'opposa au vote catholique majoritaire. Sachons cependant que le catholique wallon Poncelet avait clairement notifié qu'il voterait "oui" à l'article 1er à condition que son amendement à l'article 6 (recrutement à part égale de Flamands et Wallons) soit adopté par la Chambre; dans le cas contraire, il rejeterait la loi dans son ensemble. Et avec lui, les 10 autres catholiques wallons qui, à son instar, avaient émis un vote favorable à cet article 1er.

42 Cfr. BRAUN (libéral, Gand-Eeklo), *A.P.CH.*, 3.8.1920, p. 2301; CRICK (libéral, Bruxelles), *A.P.CH.*, 3.8.1920, p. 2305; PIERARD (socialiste, Mons), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2311; STRAUS (libéral, Anvers), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2315; AMELOT (libéral, Audenarde), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2326; BRANQUART (socialiste, Soignies), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2331.

43 Cfr. PIERARD (socialiste, Mons), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2311; CARLIER (socialiste, Tournai-Ath), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2334.

44 Cfr. COUSOT (catholique, Dinant-Philippeville), *A.P.CH.*, 3.8.1920, p. 2298; PIERARD (socialiste, Mons), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2311; STRAUS (libéral, Anvers), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2315; AMELOT (libéral, Audenarde), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2326; VAN HOEGAERDEN (libéral, Liège), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2327.

45 Cfr. PIERARD (socialiste, Mons), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2311; AMELOT (libéral, Audenarde), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2326; VAN HOEGAERDEN (libéral, Liège), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2327;

46 Cfr. CRICK (libéral, Bruxelles), *A.P.CH.*, 3.8.1920, p. 2305; AMELOT (libéral, Audenarde), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2326; VAN HOEGAERDEN (libéral, Liège), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2327.

47 Cfr. BRAUN (libéral, Gand-Eeklo), *A.P.CH.*, 3.8.1920, p. 2295; AMELOT (libéral, Audenarde), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2326; VAN HOEGAERDEN (libéral, Liège), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2327; BRANQUART (Socialiste, Soignies), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2331.

*C. Le marché conclut entre les partenaires inégaux du camp catholique. Le Gouvernement soutient David (Poncelet) contre Goliath (Van Cauwelaert) et donne ainsi le leadership des intérêts wallons à une poignée de catholiques.*

L'article 6, le noeud du texte Van Cauwelaert, stipulait que les agents de l'administration centrale et ceux de l'agglomération bruxelloise devaient, au moment de leur admission, fournir la preuve de leur connaissance des deux langues nationales. Non seulement exclus des administrations publiques de Flandre en vertu de l'article 1er, les Wallons, avec cet article 6, se verraient encore évincés des administrations centrales du pays; ils ne connaissent pas le flamand et ont toutes les difficultés à l'apprendre, étant donné leur environnement unilingue francophone; il n'est d'ailleurs même pas certain qu'avec le flamand, les Wallons puissent "faire le tour des Flandres"<sup>48</sup>: les thuriféraires des intérêts wallons ne manquaient pas d'arguments, d'abord déclinés dans le cadre de la Commission des langues<sup>49</sup>, relayés ensuite à la Chambre par nombre de députés qui en firent leur cheval de bataille.<sup>50</sup> Van Cauwelaert lui-même, l'instigateur du texte de la Commission, ne cacha d'ailleurs pas les effets qu'aurait cette mesure sur la carrière des fonctionnaires parlant le français: "Soyons francs (...) la loi proposée empêchera fréquemment aux fonctionnaires éduqués, élevés et instruits en français, l'accès aux échelons supérieurs de la hiérarchie"<sup>51</sup>. Il fallut l'intervention décisive du catholique Poncelet, député de Neufchâteau-Virton, pour que la cause wallonne fut entendue par la majorité flamande. Poncelet n'hésita pas en effet à mettre dans la balance des négociations l'adhésion des catholiques wallons à la proposition de loi, contre l'acceptation par les Flamands de son amendement qui prévoyait qu'à l'avenir, les agents des administrations centrales seraient choisis en nombre égal parmi les candidats ayant subi les examens en langue française et parmi ceux les ayant subis en langue flamande.<sup>52</sup> Convaincu de l'ostracisme dont seraient victimes les Francophones qui voudraient entrer dans l'administration centrale, le ministre de l'Intérieur se rallia sans ambage à cet amendement. Il fit même plus. A son tour, il menaça de boycotter la loi si cet amendement n'était pas admis.<sup>53</sup> La réponse flamande? On resterait en famille. Elle viendrait du catholique flamingant Van Cauwelaert: "lorsque nous réclamions autrefois des conditions linguistiques spéciales pour les agents de la partie flamande du pays, nos

48 VAN HOEGAERDEN (libéral, Liège), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2327; Cfr. aussi BRANQUART (socialiste, Soignies), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2331.

49 Cfr. CRICK (libéral, Bruxelles): "Nous avons bataillé pendant deux séances à la commission linguistique sans obtenir satisfaction" (*A.P.CH.*, 5.8.1920, p. 2386). Se référer aussi à NEUJEAN (libéral, Liège), *A.P.CH.*, 5.8.1920, p. 2388.

50 Cfr. COUSOT (catholique, Dinant-Philippeville), *A.P.CH.*, 3.8.1920, p. 2298; BRAUN (libéral, Gand-Eeklo), *A.P.CH.*, 3.8.1920, p. 2302; MASSON (libéral, Mons), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2328; PIERARD (socialiste, Mons), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2311; AMELOT (libéral, Aude-narde), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2327; MABILLE (catholique, Soignies), *A.P.CH.*, 5.8.1920, p. 2386.

51 VAN CAUWELAERT (catholique, Anvers), *A.P.CH.*, 3.8.1920, p. 2306.

52 Cfr. *A.P.CH.*, 5.8.1920, p. 2385.

53 "J'appuie (...) les observations présentées par MM. Poncelet et Mabile, et je déclare, au nom du gouvernement, que si le texte de l'article 6 passait tel quel, je ne pourrais me rallier à la proposition. (...) Il est impossible d'admettre que des citoyens belges puissent être écartés soit directement, soit indirectement, des fonctions publiques." (*APCH.*, 5.8.1920, p. 2386).

adversaires nous ont toujours répondu: "Tous les fonctionnaires en Belgique doivent connaître les deux langues nationales!". Aussi suis-je étonné de ne pas retrouver aujourd'hui à nos côtés tous ces fervents du bilinguisme".<sup>54</sup> Son étonnement sarcastique exprimé, le leader flamingant changea de ton: "Mais nous désirons pousser à l'extrême l'esprit de conciliation, et je déclare, au nom de mes amis comme au mien, que nous sommes disposés à nous rallier à l'amendement de M. Poncelet. Cet amendement tient à garantir les droits des Wallons, chose qui nous est chère: nous ne voulons pas que nos amis wallons, qui veulent nous faire confiance en votant notre proposition, emportent l'impression, même légère, qu'ils auraient compromis les intérêts de la Wallonie".<sup>55</sup> La majorité rassemblée sur le vote de l'article 1er serait ainsi reconduite à l'occasion du vote de la loi dans son ensemble. Sur les 147 députés présents, 95 dirent "oui" à la loi, 43 dirent "non" et 9 députés choisirent l'abstention, parmi lesquels deux ministres, Destrée (socialiste), ministre des Sciences et des Arts et Janson (libéral), ministre de la Défense nationale.<sup>56</sup>

Sur les communes qui feraient partie de l'agglomération bruxelloise et le sort des communes "hybrides" de Flandre et de Wallonie, les catholiques flamingants durent encore reculer. Aucun compromis ne fut possible au sein de la Commission des langues lorsqu'il fallut désigner ces communes. Il appartient dès lors à la Chambre de se prononcer sur cette question délicate et jusqu'ici, toujours sujette à révision.<sup>57</sup> Le catholique flamingant Van Isacker, député de Malines, proposa de limiter l'agglomération bruxelloise aux communes suivantes: Anderlecht, Bruxelles, Cureghem, Etterbeek, Forest, Ixelles, Jette-Saint-Pierre, Koekelberg, Laeken, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Schaerbeek et Uccle.<sup>58</sup> Aussitôt, le député libéral Max, ancien bourgmestre de Bruxelles (1909), demanda de joindre à cette première énumération les communes de Woluwe-Saint-Lambert et Watermael-Boitsfort.<sup>59</sup> Cette conception, Van Cauwelaert le rappela à la Chambre, il l'avait explicitement combattue dans le cadre de la commission linguistique.<sup>60</sup> Précédé par sa réputation d'habile négociateur aux relations politiques très étendues, Carton de Wiart (député de Bruxelles, catholique francophone) calma le jeu: "(les mots) agglomération bruxelloise ont fait l'objet, à maintes reprises, de débats dans cette Chambre. Dans une proposition de loi relative à la compétence des notaires de l'agglomération bruxelloise, (...) la Chambre trouvera l'énumération des communes de l'agglomération bruxelloise, telle qu'elle devrait, à mon avis, être reproduite *in extenso* à l'article 2 afin d'éviter toute équivoque. Les communes de Woluwe-Saint-Lambert, Auderghem, Watermael-Boitsfort en font partie".<sup>61</sup> Et la Chambre adhéra à ce point de vue. L'agglomération bruxelloise ne se limiterait donc pas aux 14 communes reconnues par les catholiques flamingants, à ce chiffre devraient s'ajouter les 3 autres

<sup>54</sup> A.P.CH., p. 2387.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Cfr. A.P.CH., 6.8.1920, p. 2421.

<sup>57</sup> Cfr. P. DELFOSSE, Nationalisme et parlementarisme..., *op. cit.*

<sup>58</sup> Cfr. A.P.CH., 5.8.1920, p. 3366.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Ce furent le libéral Crick et le socialiste Fischer qui défendirent cette conception que combattait Van Cauwelaert dans le cadre de la commission linguistique (*ibidem*).

<sup>61</sup> *Ibidem*.

communes mentionnées par le catholique bruxellois et pour lesquelles les parlementaires s'étaient déjà engagés.

Le sort qui serait réservé aux communes francophones de Flandre et flamandes de Wallonie fut l'occasion d'un nouveau revers à la Chambre pour le front catholique flamingant. Dans le cadre des discussions de la commission linguistique, le député socialiste Vandeveldé demanda que la commune de Mouscron, dont il était le bourgmestre, fut rattachée à la Wallonie (plus précisément, à la province du Hainaut). Cette commune était située en Flandre, mais elle comptait une population majoritairement francophone. Vouloir lui imposer l'usage du flamand pour son administration eût été par conséquent "illogique", voire "injuste", comme le fit entendre Vandeveldé. Pour contourner cette requête inacceptable au regard de la tendance Van Cauwelaert, la commission parlementaire proposa la rédaction d'un article (article 3) qui liait le sort des communes "hybrides" de Flandre et de Wallonie à une décision ministérielle qui serait prise au cas par cas.<sup>62</sup> Il n'appartiendrait donc pas à la Chambre d'épingler dans la loi les communes qui échapperaient à l'application de son article 1er. N'était-ce pas soumettre celles-ci aux aléas des événements et des pressions occultes dont pourrait toujours être sujette l'autorité ministérielle concernée par une telle décision? Malgré l'insistance du flamingant Van Cauwelaert pour qu'il abandonne sa demande<sup>63</sup>, le député-bourgmestre socialiste l'agita une nouvelle fois et avec obstination.<sup>64</sup> Il fut appuyé par des co-religionnaires wallons, qui en profitèrent pour faire valoir leurs propres revendications (que les administrations communales soient libres de choisir la langue dont elles feraient usage<sup>65</sup>, et qu'on limite l'application de cette loi à la Flandre<sup>66</sup>). Le ministre Jaspas trancha la question, dans un sens qui ne satisfierait pas totalement Vandeveldé. La commune de Mouscron ne passerait pas à la Wallonie. Mais la loi réglerait globalement la situation de toutes les communes à population hétérogène par rapport au groupe linguistique dont elles dépendaient. Ainsi, la solution de ces situations boîteuses n'émanerait pas de la seule "volonté d'un membre du gouvernement, car ce qui peut avoir été une erreur de division linguistique pourrait entraîner véritablement certains abus vis à vis de la population".<sup>67</sup> Devraient ainsi figurer dans la loi les communes wallonnes de Flandre, et les communes flamandes de Wallonie déjà reconnues comme telles, dans l'arrêté royal du 31 mai 1891.<sup>68</sup> En acceptant cet aménagement du ministre, l'assemblée parlementaire reprenait le contrôle des communes qui échapperaient à la loi, contrôle qu'avait voulu lui confisquer la tendance catholique flamingante Van Cauwelaert.

62 L'article 3 dit en effet que dans les communes dont la majorité des habitants parle habituellement une langue différente de celle du groupe linguistique auquel l'article 1er les rattache, toutes les administrations soumises à la présente loi seront autorisées, par arrêté ministériel, à adopter comme langue de service, celle de la majorité des habitants (cfr. A.P.C.H., 4.8.1920, p. 2333).

63 Cfr. VAN CAUWELAERT (catholique, Anvers), A.P.C.H., 4.8.1920, p. 2333.

64 Cfr. VANDEVELDE (socialiste, Mouscron), APCH., 4.8.1920, pp. 2331-2332.

65 Cfr. ERNEST (socialiste, Charleroi), A.P.C.H., 4.8.1920, p. 2334.

66 Cfr. CARLIER (socialiste, Tournai-Ath), *ibidem*.

67 JASPAR, ministre de l'Intérieur, A.P.C.H., 4.8.1920, p. 2335.

68 *Ibidem*.

*D. Le Gouvernement allié à la vindicte flamingante contre les Francophones purs et durs.*

A deux reprises, les représentants des intérêts francophones à la Chambre tentèrent de remettre en cause le fait que désormais, en Flandre, le flamand serait la langue des institutions publiques au sens le plus large. Ce fut le cas, en premier lieu, lorsque les députés libéraux Braun et Max déposèrent leurs propositions d'aménagement à l'article 2. Ces propositions visaient à restituer aux communes et aux provinces leur liberté de choix en matière linguistique, du moins pour la gestion de leurs services intérieurs. L'amendement co-signé par Braun (libéral), Cousot (catholique) et Fischer (socialiste) fut leur deuxième essai d'enfoncer un nouveau coin dans la loi, d'une manière très insidieuse cette fois, comme on le verra.

Les amendements Braun et Max. Ces amendements, on vient de le rappeler, restauraient le libre arbitre des provinces et des communes en matière linguistique. <sup>69</sup> Respecter le principe constitutionnel consacrant la liberté de langue pour le citoyen, défendre l'autonomie des pouvoirs locaux contre le pouvoir d'Etat, se mouler au bilinguisme de la Flandre et la laisser ouverte aux fonctionnaires francophones compétents; les principales justifications que firent valoir les protagonistes de ces deux amendements. <sup>70</sup> C'était reporter les querelles linguistiques - et le conflit de classes dont elles étaient grosses en Flandre - sur le terrain de la politique communale: une perspective qui provoqua les foudres ministérielles <sup>71</sup>, et celles du leader flamingant Van Cauwelaert <sup>72</sup>, à la rescousse duquel vint encore le célèbre Charles Woeste, chef de file de la grande bourgeoisie

<sup>69</sup> L'amendement Max visait d'office tous les conseils provinciaux et communaux (cfr. *A.P.CH.*, 5.8.1920, p.3365). En ce sens, il était plus radical que l'amendement Braun qui demandait d'étendre l'exception de la liberté du choix à toutes les communes dans lesquelles 10 p. c. des électeurs en feraient la demande (cfr. *A.P.CH.*, 5.8.1920, p.3361).

<sup>70</sup> Cfr. BRAUN (libéral, Gand-Eeklo), *A.P.CH.*, 3.8.1920, p. 2302 et *A.P.CH.* 5.8.1920, p. 3363; MECHELYNCK (libéral, Gand-Eeklo), *A.P.CH.*, 4.8.1920, p.2337.

<sup>71</sup> Le ministre de l'Intérieur Jaspar: "(...) je dis que la véritable objection à cet amendement n'est pas d'ordre purement linguistique. Si vous faites cela (...) vous allez dans une série de villes et de communes du pays raviver la querelle des langues. (...) Le conseil communal sera ainsi placé dans une situation extrêmement difficile. Les élections se feront nécessairement sur la question des langues (...). Je demande donc aux auteurs (Braun et Max) des amendements de ne pas insister. (...) Je sais bien que la grosse difficulté de la question des langues réside dans le fait que, dans le pays flamand, existe le bilinguisme. Ceci a d'autant plus d'importance que, précisément, les deux langues sont parlées par des classes différentes de la population. (...) Par conséquent (...) vous n'aurez pas seulement, dans les communes, une querelle de langues, mais aussi une querelle de classe. Et cela, pour rien au monde, je ne voudrais que le pays en eût le spectacle." (*A.P.CH.*, 4.8.1920, p. 2336).

<sup>72</sup> VAN CAUWELAERT (catholique, Anvers): "Je souligne encore une fois les paroles de M. le ministre de l'Intérieur: si nous avons compris par l'alinéa 2 de l'article 1er, les services communaux parmi les administrations soumises à la présente loi, c'est par ce que nous ne voulons pas transférer les luttes linguistiques sur le terrain communal." (*APCH.*, 4.8.1920, p. 2336); cfr. encore VAN CAUWELAERT, *A.P.CH.*, 5.8.1920, p. 3361 et un autre catholique flamingant VAN DE VYVERE (Roulers-Tielt), *A.P.CH.*, 5.8.1920, p. 3362.

catholique belge, converti à la cause flamande <sup>73</sup>. Le ministre d'Etat Max demanda alors l'appel nominal pour le vote de son amendement. Il fut rejeté par 73 voix contre 43 et 1 abstention. La répartition géographique et partisane des voix reportées sur les cartes 3 et 4 mérite d'être consultée car elle montre la constance des Francophones, du moins celle des catholiques et des socialistes wallons qui s'étaient prononcés contre l'article 1er de la loi. Elle témoigne aussi du mouvement des voix qui s'était produit dans le camp libéral: 8 libéraux de Flandre s'étaient ralliés aux 10 libéraux bruxellois et wallons (tableau II). A ce sujet, on peut évidemment se demander si ces libéraux de Flandre avaient agi par conviction politique ou pour des raisons de cohérence partisane? Pour certains d'entre eux (ceux qui avaient voté "oui" à l'unilinguisme de la Flandre), nous avons tendance à croire que leur conduite fut plutôt inspirée par des motifs disciplinaires. Il est néanmoins intéressant de noter que le parti libéral pouvait faire bloc, même au prix des convictions politiques de l'un ou l'autre d'entre eux. Le report des voix sur le tableau I illustre enfin qu'un front de catholiques (majoritaires), socialistes flamands et frontistes repoussa l'amendement Max. A peu de chose près (les voix libérales en moins), ce fut ce même front qui avait entériné l'article 1er. Ainsi, la Chambre demeura cohérente dans la distribution de ses forces.

En fonction de ce qui vient d'être dit, il est évident que l'amendement déposé par la trilogie - Braun (libéral), Cousot (catholique), Fischer (socialiste) - n'avait aucune chance d'être adopté. Nous en tenons compte cependant parce qu'il montre l'effort conjugué que firent jusqu'au bout les tenants des intérêts francophones pour "tourner" la loi à leur avantage. Comme les deux précédents cet amendement, fit se dresser un mur du refus gouvernement/catholiques flaminguants. Mais il fut cependant aussi l'occasion de voir se dessiner des lézardes dans cette apparente forteresse.

Sachons tout d'abord que relativement aux fonctionnaires de l'Etat, l'alinéa 4 de l'article 6 stipulait ceci: "Les fonctionnaires chargés d'une étude technique spéciale peuvent moyennant une autorisation motivée du ministre, se servir pour la rédaction de leurs rapports, de la langue dans laquelle ils ont fait leurs études". <sup>74</sup> Braun, Cousot et Fischer proposèrent de "simplifier" cet article de telle sorte qu'il ne fut plus question ni d'exception limitée aux administrations centrales, ni d'"étude technique spéciale", ni d'"autorisation ministérielle motivée". D'après eux, tous "rapports et mémoires", d'où qu'ils viennent (administrations centrales et locales), "ayant un caractère technique ou scientifique" pourraient être rédigés dans la langue choisie librement par les fonctionnaires. <sup>75</sup> C'était réintroduire par la bande l'usage du français dans les administrations flamandes. Le catholique flamingant Van de Vyvere leva le lièvre <sup>76</sup>, que le gouvernement, à son

<sup>73</sup> WOESTE (catholique, Alost): "(...) nous ne pourrions adopter ces amendements (toujours de Max et Braun) qu'en détruisant l'oeuvre que nous avons élaborée à la séance d'hier (allusion au vote de l'article 1)." (A.P.CH., 5.8.1920, p. 3364).

<sup>74</sup> A.P.CH., 5.8.1920, p. 2385.

<sup>75</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>76</sup> VAN DE VYVERE: "Nous ne pouvons accepter cet amendement, qui détruit toute l'économie de la loi. Il est à craindre que, si vous admettez que le fonctionnaire a le libre choix de la langue quand il s'agit de matières techniques (...), il ne reste plus, en pratique, de langue administrative. Toutes les questions qui demandent quelque étude, qui ont quelque importance, risquent d'être systématiquement traitées en français, même en pays flamand, comme elles le sont maintenant. Eh bien, nous ne le voulons pas, et il n'en sera pas ainsi." (A.P.CH., 5.8.1920, p. 2390).

tour, ne toléra pas davantage. <sup>77</sup> Le ministre de l'Intérieur proposa alors une rédaction de l'alinéa 4 en conséquence de son propos. A l'instar du texte de la Commission des langues, Jaspar ne prévint d'exception que pour les administrations centrales. Mais à la différence de celui-ci, il ne fit plus allusion à "l'autorisation motivée du ministre" pour justifier l'usage d'une langue autre que la norme. Bout de phrase auquel tenait fermement le camp Van Cauwelaert, qui entendit bien le ré-introduire dans la loi. <sup>78</sup> Pour Jaspar, ce fut la limite à ne pas franchir. <sup>79</sup> Curieusement, dans la suite de cette discussion, nous ne trouvons cependant pas trace d'un vote portant sur cette fameuse autorisation ministérielle motivée. Force nous fut de constater qu'en seconde lecture, celle-ci figurait néanmoins dans le corps du texte, comme un acquis du premier tour des scrutins <sup>80</sup>! Et ce fut aussi en seconde lecture que le libéral Max obtint de la Chambre que les exceptions en matière de langue, accordées pour la rédaction de rapports techniques "caractérisés" des administrations centrales, soient étendues aux provinces et aux communes, avec l'autorisation de la députation permanente pour les premières, et celle du collège des bourgmestre et échevins pour les secondes. <sup>81</sup>

#### *E. Le Sénat reprend la copie de la Chambre ou la régionalisation des institutions publiques revue à la baisse.*

##### *1. Les pressions pro-flamandes sur le Sénat sont appuyées par le Gouvernement*

Relatons brièvement les événements qui séparèrent le vote du projet de loi par la Chambre et sa prise en considération par le Sénat - ils sont instructifs. Des "collègues flamands de la Chambre" <sup>82</sup> firent pression pour que la Commission de l'Intérieur du Sénat examina et entérina le plus vite possible le texte voté par les députés à la fin du mois d'août, au point que ses membres durent écourter leurs vacances. Ce qu'ils firent, dès la mi-septembre, sur fond d'une campagne de presse francophone unanimement hostile au projet voté. <sup>83</sup> A ce premier con-

<sup>77</sup> JASPAR, ministre de l'Intérieur: "Je suis d'accord avec (...) M. Van De Vyvere pour dire qu'il est impossible qu'à l'abri de l'exception qui est prévue à cet article on sabote (...) la loi et que l'on arrive à dire que tous les fonctionnaires, sous prétexte de dresser des rapports techniques, pourront désormais s'exprimer dans la langue de leur choix. Ce que l'on demande, c'est que quand il s'agit de rapports sur une matière technique caractérisée et qui n'est pas la matière générale, que le fonctionnaire ait le droit de faire son rapport dans la langue de son choix." (A.P.C.H., 5.8.1920, p. 2392).

<sup>78</sup> Cfr. VAN CAUWELAERT (catholique, Anvers), *ibidem*.

<sup>79</sup> Jaspar, ministre de l'Intérieur: "(...) il faut que je fasse un dernier appel à nos honorables collègues flamands. Je leur demande encore une fois de se rallier à la forme que je donne au »4. (...) Encore une fois, (...) il s'agit de faire une loi de conciliation et d'apaisement, et je vous demande d'apprécier les efforts très sérieux que le gouvernement fait depuis le début pour aboutir dans ces conditions-là." (*ibidem*).

<sup>80</sup> Cfr. A.P.C.H. 6.8.1920, p. 2419.

<sup>81</sup> Cfr. A.P.C.H., 6.8.1920, p. 2420.

<sup>82</sup> Cfr. A.P.S., 26.4.1921, p. 378.

<sup>83</sup> Toute la grande presse du pays protesta contre le "malencontreux projet" voté par la Chambre qu'elle estimait attentatoire à la liberté des Wallons et des Flamands de langue française, sans distinction d'opinion comme *L'Indépendance belge*, *L'Etoile belge*, *Le Journal de Bruxelles*, *La Gazette de Bruxelles*, *La Libre Belgique*, *Le Soir*, *La Nation belge*,



cert d'oppositions se joignirent 310 conseils communaux (représentant 1.861.112 habitants) qui réclamèrent le rejet de ce projet ou, au moins, son profond remaniement (140 conseils communaux représentant 586.897 habitants plébiscitèrent, au contraire, son adoption).<sup>84</sup> S'ajoutèrent à cela les protestations de 137 sociétés wallonnes réunies à Liège le 19 septembre 1920<sup>85</sup> et celles des délégués industriels du pays (le Comité central industriel) qui revendiquèrent les "seules voies de la liberté"<sup>86</sup> pour résoudre cette question linguistique, et celles enfin de la Ligue nationale pour la défense de la langue française allant dans le même sens.<sup>87</sup> Fin novembre, la commission sénatoriale vota à l'unanimité (moins 1 voix flamande) un texte qui stipulait ceci: les provinces et les communes seraient libres de décider de quelle langue elles useraient pour la gestion de leurs services intérieurs; les fonctionnaires des administrations centrales et communales de l'agglomération bruxelloise et ceux de l'administration provinciale du Brabant devraient être bilingues (un bilinguisme sommaire à l'embauche, et réel pour les grades supérieurs) -deux mesures qui allaient complètement à l'encontre de la régionalisation des institutions publiques votée par la Chambre. Un marché aurait-il été conclu entre catholiques flamands et libéraux (la deuxième force au Sénat)? Auraient-ils échangé le bilinguisme de l'administration centrale contre l'autonomie communale en matière linguistique (ce qui voulait dire le maintien du français en Flandre)? On peut en douter. A la Chambre, les Flamands avaient démontré qu'ils tenaient tant à l'usage exclusif du flamand en Flandre qu'ils avaient lâché le bilinguisme de l'administration centrale, pour rallier à leurs vues une poignée de Wallons. Alors, leur réaction au Sénat?

Elle ne se fit pas attendre. Le 4 février 1921, à peine le sénateur libéral Speyer avait-il eu le temps de demander l'ouverture de la discussion du projet de la Commission que le catholique Braun, médiateur des groupes flamands de la Chambre et du Sénat, déposa un amendement qui verrouillait la liberté communale restaurée. Et mieux, il requit le renvoi de sa discussion en commission. Requête pour le moins insolite étant donné le ralliement massif des membres de celle-ci au texte qui venait d'être proposé aux sénateurs. "Pourtant, par esprit de conciliation"<sup>88</sup>, la Commission se remit au travail. Après 27 séances de négociation, elle sortit un nouveau rapport. Si cette dernière mouture conservait le bilinguisme des fonctionnaires de l'administration centrale, l'amendement Braun s'y trouvait par contre incorporé. Autrement dit, pour que la langue française ré-apparaisse dans la gestion des services intérieurs d'une commune flamande, il faudrait qu'une majorité des 2/3 du conseil communal se soit prononcé en ce sens.

---

*Le XXème siècle, La Flandre libérale, Le Bien public, Le Journal de Gand, La Meuse, Le Matin d'Anvers, Le Journal de Liège, La Gazette de Liège, La Gazette de Charleroi, Le Rappel de Charleroi, Le Peuple, Le Courrier de l'Escaut.*

84 Cfr. A.P.S., 5.4.1921, p. 289.

85 Les Wallons réunis à Liège représentaient 137 sociétés qui condamnaient le projet de la Chambre essentiellement parce qu'il menaçait la Wallonie de germanisation, parce qu'il constituait une atteinte au principe de l'autonomie communale et enfin parce qu'il excluait les Wallons de l'administration centrale, cfr. A.P.S., 5.4.1921, p. 290.

86 *Ibidem.*

87 *Ibidem.*

88 A.P.S., 26.4.1921, p.378.

Parce qu'il reçut l'appui du (nouveau <sup>89</sup>) Premier ministre et ministre de l'Intérieur (le catholique Carton de Wiart <sup>90</sup>), parce qu'il bénéficia de l'aval des chefs du groupe flamand des deux assemblées législatives, et parce que le rapporteur de la commission sénatoriale (le catholique flamand Ligy <sup>91</sup>) le soutint, il fut demandé au Sénat de se prononcer sur ce dernier texte, même s'il n'avait été voté que par 4 voix contre 2 et 3 abstentions.

Par rapport aux matières qui avaient rencontré des difficultés à la Chambre, on note que la commission sénatoriale avait intégré deux autres communes (Woluwe-Saint-Pierre et Woluwe-Saint-Etienne) à l'agglomération bruxelloise, qu'aucune autorisation préalable, ministérielle ou autre, n'était plus imposée aux communes "hybrides" de Flandre et de Wallonie pour qu'elles se servent de la seconde langue nationale (en ce sens, elles étaient assimilées aux communes de l'agglomération bruxelloise), qu'une dispense administrative suffirait aux fonctionnaires pour qu'ils rédigent leurs rapports techniques dans la langue de leur choix (*de facto*, en français) et, enfin, que la connaissance du flamand ne serait exigée que des fonctionnaires qui, en Flandre, seraient en rapport avec le public (postes à déterminer par un arrêté-royal). Sachons que le Sénat accepta ces mesures par assis/levé, assurant à une avancée francophone, comparativement aux desiderata de la Chambre sur ces matières. Nous ne reviendrons plus sur ces différentes mesures. La règle du bilinguisme des fonctionnaires de l'administration centrale et celle qui verrouillait l'autonomie communale retiendront, au contraire, toute notre attention: elles dominèrent les débats et provoquèrent des votes nominatifs révélateurs des courants politiques en présence et de leurs stratégies respectives, ce que précisément cette recherche entend mettre à jour.

## 2. Le Sénat introduit du bilinguisme là où la Chambre n'en voulait pas.

Les sénateurs libéraux réagirent violemment contre la confiscation par les forces pro-flamandes de leur victoire de première manche (en référence au premier texte de la commission sénatoriale). L'une ou l'autre voix catholique et socialiste s'associèrent à leurs critiques amères, marginalement toutefois comme l'indique nos références en note. Leurs arguments étaient somme toute assez semblables aux thèses avancées par l'opposition à la Chambre basse (la loi de 1878 est satisfaisante <sup>92</sup>; la Wallonie n'a pas besoin de loi <sup>93</sup>; cette loi est une atteinte à l'autonomie

89 Le précédent gouvernement était tombé au mois d'août 1920 sur la question de l'autorisation accordée à la France par le ministre de la Défense nationale (Hymans, libéral) pour qu'elle transite par la Belgique des munitions à destination de la Pologne. Le gouvernement Carton de Wiart était toujours un gouvernement de coalition catholique/libérale/socialiste, cfr. C.J. HOJER, *op. cit.*, pp. 108-112.

90 Cet appui est quelque peu inattendu quand on connaît les solides réserves manifestées par Carton de Wiart relativement à la flamandisation de l'université française de Gand. Ceci et ses fonctions de Premier ministre expliquent peut être son absence au cours des débats et du vote de cette loi de 1921. A l'occasion, il se ferait cependant remplacer par le ministre de l'Agriculture Ruzette (catholique, Bruges).

91 Cfr. A.P.S., 15.4.1921, p. 369.

92 Cfr. WISER (libéral, Liège), A.P.S., 23.3.1921, p. 263; VAN WETTER (libéral, Alost), A.P.S., 23.3.1921, p. 288; ASOU (libéral, sénateur provincial Hainaut), A.P.S., 5.4.1921, pp. 291-292; HALOT (catholique, Bruxelles), A.P.S., 5.4.1921, p. 300; REMOUCHAMPS (libéral, Liège), A.P.S., 7.4.1921, p. 314; MAGNETTE (libéral, sénateur provincial Liège), A.P.S., 13.4.1921, p. 346.

communale <sup>94</sup>; elle consacre la séparation administrative de la Belgique <sup>95</sup>; elle étrangle la présence du français en Flandre <sup>96</sup>; la langue française ouvre au monde et réalise l'unité nationale <sup>97</sup>; la langue flamande est de portée limitée, les Wallons n'ont aucun intérêt à l'apprendre <sup>98</sup>; la règle du bilinguisme des fonctionnaires ferme la carrière administrative aux Wallons <sup>99</sup>. En contrepois, les positions flamandes: la loi de 1878 n'est pas appliquée <sup>100</sup>; l'autonomie communale n'existe plus <sup>101</sup>; cette loi ne comporte aucun danger de séparation administra-

93 Cfr. WISER (libéral, Liège), *A.P.S.*, 23.3.1921, p. 263; REMOUCHAMPS (libéral, Liège), *A.P.S.*, 7.4.1921, p. 317 et 3.5.1921, p. 430; MAGNETTE (libéral, sénateur provincial Liège), *A.P.S.*, 13.4.1921, p. 346; LEKEU (socialiste, sénateur provincial Hainaut), *A.P.S.*, 26.4.1921, p. 380; DELANNOY (libéral, sénateur provincial Brabant), *A.P.S.*, 13.5.1921, p. 525.

94 Cfr. WISER (libéral, Liège), *A.P.S.*, 23.3.1921, p. 264; ASOU (libéral, sénateur provincial Hainaut), *A.P.S.*, 5.4.1921, p. 293 et p. 294; SPEYER (libéral, Arlon, Marche, Bastogne, Neufchâteau, Virton), *A.P.S.*, 5.4.1921, p. 294 et p. 296, 26.4.1921, p. 378 et p. 380; HALLOT (catholique, Bruxelles), *A.P.S.*, 5.4.1921, p. 300 et 26.4.1921, p. 381; BORDET (libéral, sénateur provincial Hainaut), *A.P.S.*, 6.4.1921, p. 305 et p. 308; BERRYER (catholique, Liège), *A.P.S.*, 13.4.1921, p. 341; MAGNETTE (libéral, sénateur provincial Liège), *A.P.S.*, 13.4.1921, p. 347; GOBLET D'ALVIELLA (catholique, sénateur provincial Brabant), *A.P.S.*, 27.4.1921, p. 399.

95 Cfr. WISER (libéral, Liège), *A.P.S.*, 23.3.1921, p. 265; VAN WETTER (libéral, Audenarde-Alost), *A.P.S.*, 5.4.1921, p. 288; ASOU (libéral, sénateur provincial Hainaut), *A.P.S.*, 5.4.1921, p. 293; SPEYER (libéral, Arlon, Marche, Bastogne, Neufchâteau, Virton), *A.P.S.*, 5.4.1921, p. 295; A. DUMON (libéral, Bruges) *A.P.S.*, 5.4.1921, p. 297; BORDET (libéral, sénateur provincial Hainaut), *A.P.S.*, 6.4.1921, p. 307; REMOUCHAMPS (libéral, Liège), *A.P.S.*, 7.4.1921, p. 313; BERGER (libéral, sénateur provincial Brabant), *A.P.S.*, 15.4.1921, p. 368; DELANNOY (libéral, sénateur provincial Brabant), *A.P.S.*, 13.5.1921, p. 525; BARON DE MEVIUS (catholique, Namur), *A.P.S.*, 13.5.1921, p. 325.

96 Cfr. DE BAST (libéral, Gand, Eeklo), *A.P.S.*, 23.3.1921, p. 267; VAN WETTER (libéral, Audenarde, Alost), *A.P.S.*, 5.4.1921, p. 288; BORDET (libéral, sénateur provincial Hainaut), *A.P.S.*, 6.4.1921, p. 304; DESPRET (libéral, Bruxelles), *A.P.S.*, 12.4.1921, p. 332; MAGNETTE (libéral, sénateur provincial Liège), *A.P.S.*, 13.4.1921, p. 347; BERGER (libéral, sénateur provincial Brabant), *A.P.S.*, 15.4.1921, p. 368.

97 Cfr. WISER (libéral, Liège), *A.P.S.*, 23.3.1921, pp.263-264; DE BAST (libéral, Gand-Eeklo), *A.P.S.*, 23.3.1921, p. 267 et p. 268; A. DUMON (libéral, Bruges), *A.P.S.*, 5.4.1921, p. 297; BORDET (libéral, sénateur provincial Hainaut), *A.P.S.*, 6.4.1921, p. 304 et p. 308.

98 Cfr. ASOU (libéral, sénateur provincial Hainaut), *A.P.S.*, 5.4.1921, p. 292; A. DUMON (libéral, Bruges), *A.P.S.*, 5.4.1921, p. 297; BORDET (libéral, sénateur provincial Brabant), *A.P.S.*, 6.4.1921, pp. 307-308; DIGNEFFE (libéral, Liège), *A.P.S.*, 29.4.1921, p. 423.

99 Cfr. DE BAST (libéral, Gand, Eeklo), *A.P.S.*, 23.3.1921, p. 268; ASOU (libéral, sénateur provincial Hainaut), *A.P.S.*, 5.4.1921, p. 294; REMOUCHAMPS (libéral, Liège), *A.P.S.*, 7.4.1921, p. 318 et p. 319, 5.5.1921, pp. 430-431; MAGNETTE (libéral, sénateur provincial Liège), *A.P.S.*, 13.4.1921, p. 347; LEKEU (socialiste, sénateur provincial Hainaut), *A.P.S.*, 26.4.1921, p. 381; SPEYER (libéral, Arlon, Marche, Bastogne, Neufchâteau, Virton), *A.P.S.*, 3.5.1921, p. 428.

100 Cfr. DE BLIECK (libéral, Audenarde-Alost), *A.P.S.*, 13.4.1921, p. 349; BRAUN (catholique, Bruxelles), *A.P.S.*, 15.4.1921, p. 365; DE MEESTER (catholique, Anvers), *A.P.S.*, 15.4.1921, p. 377.

101 Cfr. KEESSEN (catholique, sénateur provincial Limbourg), *A.P.S.*, 23.3.1921, pp. 280-281; WITTEMANS (socialiste, Anvers), *A.P.S.*, 6.4.1921, p. 311; VAN DE VYVERE (ministre des Affaires économiques, catholique, député de Roulers-Tielt), *A.P.S.*, 27.4.1921, p. 392.

tive <sup>102</sup>; elle doit empêcher les caciques francophones de Flandre d'abuser de leur pouvoir <sup>103</sup>; elle coupera court aux menaces des séparatistes (flamingants) <sup>104</sup>; elle dotera la Flandre d'une administration enfin conforme à ses besoins. <sup>105</sup> Après les discours, on se compta. Les Francophones pourraient-ils ré-imposer la liberté communale solidement mise à mal par l'amendement Braun?

Lorsque le libéral Van Wetter, en accord avec 4 autres libéraux <sup>106</sup>, sollicita de ses collègues le rétablissement de la liberté communale en matière linguistique, les tableaux III et IV montrent respectivement qu'une coalition libérale/socialiste très importante en Wallonie (+8 libéraux de Flandre) requerra celle-ci - mais en vain (cfr. les 46 voix réparties sur le tableau IV); tandis qu'une majorité catholique (-1 catholique wallon), associée à une poignée de libéraux et de socialistes flamands et bruxellois la repoussa. Et l'emporta par 61 voix (tableau III).

La majorité essentiellement catholique flamande du Sénat s'était ainsi conformée au comportement catholique de la Chambre. Toutefois, 12 catholiques de Wallonie s'étant ralliés au camp flamand et 8 libéraux de Flandre s'étant ralliés au camp francophone, on ne peut assimiler ce vote à ce qu'il est convenu d'appeler un vote de "Communauté à Communauté".

Oposés à la restauration de la liberté communale pure et simple en matière linguistique, les catholiques ne feraient cependant pas l'unanimité sur l'amendement Ryckmans qui reproduisait, à quelques nuances près, l'amendement Braun. Notons au passage qu'en présentant cet amendement, le catholique anversois Ryckmans prit figure de réel chef de file des intérêts catholiques flamingants au Sénat, rôle prêté jusque là à son homologue bruxellois Braun. Les tableaux III et IV montrent cette fois qu'une coalition de libéraux, de catholiques et de socialistes majoritairement wallons refusèrent de soumettre le pouvoir de décision des communes à une majorité des 2/3 en ce qui concerne l'emploi des langues, c'est à dire très concrètement en ce qui concerne l'usage du français dans les services intérieurs des communes flamandes du pays. Et cette coalition gagna la partie par 67 "non" contre 48 "oui" pratiquement tous catholiques et flamands.

Comparé à l'ensemble des scrutins émis dans le cadre de cette discussion, ce vote mobilisa massivement le Sénat et plus particulièrement les libéraux - rien qu'avec les socialistes bruxellois et wallons, ils pouvaient ruiner cette majorité des 2/3 voulue par les Flamingants. Sans l'apport des voix catholiques wallonnes, dont ils bénéficièrent néanmoins.

Alliés à la majorité qui rejeta l'amendement Van Wetter et à cette autre majorité qui repoussa l'amendement Ryckmans, les catholiques wallons firent triompher un nationalisme "chien chat", mêlant droit du sol et droit des citoyens. Nous n'épiloguerons pas sur ces deux conceptions trop connues de la nation; sachons

102 Cfr. DU FOUR (catholique, Turnhout), *A.P.S.*, 6.4.1921, p. 309; DE BLIEC (libéral, Audenarde-Alost), *A.P.S.*, 14.4.1921, p. 355 et p. 356.

103 Cfr. KEESSEN (catholique, sénateur provincial Limbourg), *A.P.S.*, 23.3.1921, p. 281.

104 Cfr. DE BLIECK (libéral, Audenarde-Alost), *A.P.S.*, 13.4.1921, p. 349; KEESSEN (catholique, sénateur provincial Limbourg), *A.P.S.*, 26.4.1921, p. 385; Baron RUZETTE (ministre de l'Agriculture, catholique, sénateur, Bruges), *A.P.S.*, 3.5.1921, p. 438.

105 Cfr. CUPERUS (libéral, Anvers), *A.P.S.*, 12.4.1921, p. 334; BRAUN (catholique, Bruxelles), *A.P.S.*, 15.4.1921, p. 365; DE MEESTER (catholique, Anvers), *A.P.S.*, 15.4.1921, p. 377.

106 Asou (libéral, Hainaut), Bordet (libéral, Hainaut), Despret (libéral, Bruxelles) et Vandevienne (libéral, Courtrai-Ypres).

simplement qu'elles opposèrent les libéraux (et les quelques sénateurs socialistes) aux catholiques flamands. En tant qu'héritiers de la philosophie des Lumières, les libéraux défendirent le droit des citoyens, mais représentant les intérêts des francophones minoritaires en Flandre pouvaient-ils mener leur combat sous une autre bannière? Ainsi, finalement, le Sénat vota par assis/levé la mesure de conciliation proposée par Braun : il suffirait d'une majorité simple au conseil communal pour décider d'adjoindre à la première la seconde langue nationale (le français en Flandre) dans la gestion des affaires intérieures de la commune.

Les sénateurs qui rejetèrent l'ensemble de l'article 1er, dont nous venons de voir les principaux amendements, ils forment le noyau dur des Flamingants et des Francophiles du Sénat, les irréductibles à la négociation. Le Nord compte 18 catholiques et 1 libéral; le Sud 13 libéraux, 7 socialistes et 1 catholique, regroupés dans les trois provinces, adossées aux provinces flamandes. Plus éloignés de la Flandre et de sa quête identitaire, ce furent essentiellement le Namurois et le Luxembourg, deux bastions catholiques conservateurs, qui se furent ainsi les garants de la "Belgique unitaire", et par là même de l'unité du parti catholique.

Que l'administration centrale du pays ne soit pas cette hydre à deux têtes, dont l'une se tournerait vers la Flandre et l'autre vers la Wallonie, dualité porteuse de désunion nationale, fut cette seconde atténuation de taille que la commission sénatoriale apporta au "régionalisme" voulu par la Chambre. A ce sujet, on se souvient du rôle décisif joué par le catholique wallon Poncelet pour accréditer la règle de l'engagement à part égale de Francophones et de Flamands dans cette administration. Au Sénat, ce fut aussi un catholique wallon (Berryer, Liège) qui prit la direction des opérations, mais pour replacer cette question cruciale sur sa case de départ (en référence au texte de la commission linguistique de la Chambre): les fonctionnaires de l'administration centrale (et de l'agglomération bruxelloise et de la province de Brabant) devraient être bilingues. Dès son admission, le fonctionnaire devrait prouver sa connaissance élémentaire de la seconde langue nationale (le français pour le candidat flamand, le flamand pour le candidat francophone). Et une connaissance approfondie de celle-ci serait exigée du fonctionnaire qui accéderait aux grades supérieurs de l'administration (à partir du chef de section). Acquis à l'unanimité de la commission sénatoriale<sup>107</sup>, revendiqué par les catholiques wallons, on vient de le voir, en la personne de Berryer, au Sénat, une coalition libérale/socialiste/catholique (31 libéraux, 8 socialistes et 1 catholique) tenta d'atténuer tout de même cette nouvelle règle en votant "oui" à l'amendement du libéral Remouchamps (Président de l'Assemblée wallonne) qui limitait l'exigence de la connaissance du flamand aux seuls postes pour lesquels cette connaissance s'imposait véritablement (tableau IV).

Les 60 sénateurs qui s'opposèrent à cet amendement relevaient majoritairement du parti catholique (et avec eux seulement 4 libéraux et 3 socialistes, cfr. tableau III).

Les mobiles qui inspirèrent ce vote catholique très discipliné étaient-ils identiques de part et d'autre de la frontière linguistique? Pour les catholiques wallons tout d'abord. Au même titre qu'ils s'étaient alliés aux libéraux et socialistes pour empêcher que la Flandre ne se ferma au bilinguisme (leur rejet de la majorité des 2/3), ici aussi ils préconisèrent le bilinguisme, et sous sa forme la plus

107 Cfr. APS., 29.4.1921, p. 423.

sympiotique: le fonctionnaire, et surtout celui de haut-rang, le gestionnaire des intérêts centraux de l'Etat, serait ce métisse qui, par sa connaissance du français et du flamand, réunirait en une seule personne, en un seul corps les deux entités nationales - la Patrie retrouvée. Quant au plus grand nombre des sénateurs catholiques flamands? On sait l'avantage que pourrait avoir le Flamand sur le Francophone par rapport à cette règle du bilinguisme, il a suffisamment été dénoncé par l'opposition dans les deux assemblées législatives (y compris par des députés catholiques wallons). On se souvient, par ailleurs, que le leader flamingant Van Cauwelaert n'hésita pas lui-même à le monter en épingle à la Chambre. Aussi faut-il peut-être voir dans leur vote (et dans celui des quelques libéraux et socialistes qui s'y associèrent) une stratégie d'occupation du pouvoir d'Etat à moyen terme? Le temps de mettre sur pied une université flamande (l'université de Gand) qui formerait les nouvelles élites de Flandre, leur grande conquête de cette période d'entre-deux-guerres, sans laquelle les autres resteraient lettre morte.

Ainsi dans les trois moments forts que nous venons d'analyser, au-delà des intentions qui pouvaient animer les uns ou les autres, les sénateurs catholiques exercèrent une action de frein réel sur les forces centrifuges du pays. Pour les catholiques wallons en particulier, lorsqu'ils se joignirent habilement aux deux majorités concurrentes, ils entraînaient les Flamingants et les Francophiles du Sénat à s'entendre sur une formule qui empêcherait que les administrations provinciales et communales (de Flandre), dans leurs services intérieurs, soient irrémédiablement fermées à la seconde langue nationale (le français) - ce qu'avait souhaité la majorité (catholique) flamande de la Chambre. Pour l'ensemble des sénateurs catholiques ensuite, lorsqu'ils votèrent unanimement pour une administration centrale de l'Etat qui réconcilierait en la personne de chaque fonctionnaire haut-gradé, sans exception, cette altérité linguistique qui menaçait la Belgique, par la vindicte flamingante et la réaction francophile qui lui emboîtait le pas. Et d'une manière générale, on observe que cette ligne de conduite qui tempéra la marche vers la fracture du pays l'emporta puisque ni les amendements du catholique flamingant Ryckmans<sup>108</sup>, ni ceux des libéraux wallons<sup>109</sup> ne parvinrent jamais à conquérir une majorité suffisante pour passer.

---

108 La teneur des amendements Ryckmans: dans leurs relations avec les administrations ou autorités publiques qui leur sont subordonnées, les administrations publiques ne sont pas tenues de se servir de la langue (française) choisie par celles-ci (cfr. *A.P.S.*, 28.4.1921, p. 406); dans le cadre de l'agglomération bruxelloise, les services administratifs de l'Etat doivent veiller à respecter l'égalité effective de la langue française et de la langue flamande (cfr. *A.P.S.*, 29.4.1921, p. 420); l'emploi des langues pour le service intérieur des administrations centrales doit être réglé par arrêté royal motivé en respectant l'égalité effective de la langue française et de la langue flamande (cfr. *A.P.S.*, 3.5.1921, p. 439); dans la partie flamande du pays, nul ne peut être nommé à une fonction de l'Etat s'il ne connaît la langue flamande, et dans la partie wallonne s'il ne connaît la langue française (*ibidem*); seul un arrêté royal motivé pourra dispenser de l'examen portant sur la connaissance des deux langues nationales (cfr. *A.P.S.*, 3.5.1921, p. 441); l'autorisation respective du ministre, de la députation permanente ou du collège des bourgmestres et échevins s'impose pour qui veut rédiger un rapport technique dans la langue de son choix (*ibidem*); obligation pour les autorités publiques d'user de la langue de leur territoire dans leurs relations avec leurs populations, liberté de langue pour les particuliers et liberté pour les autorités publiques de se conformer ou non à ce choix (cfr. *A.P.S.*, 4.5.1921, p. 448); les situations personnelles acquises par les fonctionnaires sont respectées, la présente loi n'est pas applicable aux fonctionnaires étant actuellement gradés (cfr. *A.P.S.*, 4.5.1921, p. 449).

### F. Le front flamand de la Chambre plébiscite le texte du Sénat

A la fin du mois de juillet 1921, la Chambre entérina le projet de loi tel qu'il avait été amendé par le Sénat. Et pourtant Flamands et Francophones tentèrent une nouvelle fois d'y introduire des modifications. Par l'entremise des amendements proposés par la Commission spéciale de la Chambre, les députés de Flandre voulurent s'assurer que le bilinguisme prescrit par le Sénat n'irait pas à l'encontre d'une pratique *effective, à part égale*, de la langue française et de la langue flamande.<sup>110</sup> Par ailleurs, ils exigèrent la maîtrise de la langue flamande pour toute fonction publique en Flandre (suivant le Sénat, on le rappelle, échapperait à cette exigence le fonctionnaire qui ne serait pas en contact avec la population).<sup>111</sup> Ils refusèrent enfin que l'agglomération bruxelloise soit étendue aux deux nouvelles communes (Woluwe-Saint-Pierre et Woluwe-Saint-Etienne) mentionnées par les sénateurs, de même qu'il ne pouvait être question que son extension fut du ressort d'une décision gouvernementale.<sup>112</sup> Plus montés contre le texte sénatorial, les députés francophones revinrent avec insistance sur leurs critiques habituelles<sup>113</sup> qui annonçaient et justifiaient leurs nombreux amendements. Ces der-

109 En dehors de l'amendement Remouchamps retenu dans le corps du texte, on note cet autre amendement déposé par Remouchamps et consorts qui accordait aux provinces et aux communes le pouvoir de décider de quelle langue elles useraient pour faire leur communication au public (cfr. *A.P.S.*, 29.4.1921, p.424), ainsi que celui qui exigeait la connaissance des deux langues nationales par les Flamands qui solliciteraient un poste dans l'administration centrale, tandis que seul le français serait exigé des Francophones également candidats fonctionnaires (cfr. *A.P.S.*, 3.5.1921, p.439). On note aussi l'amendement du libéral Speyer (Arlon, Marche, Bastogne, Neufchâteau, Virton) qui souhaitait que les provinces ne soient pas astreintes au bilinguisme de leurs publications (*ibidem*). Et enfin, toujours à titre indicatif, l'amendement du libéral bruxellois Bordet et consorts, qui tout en fixant la date à partir de laquelle la loi serait applicable, réintroduisait l'exception du bilinguisme de l'administration centrale, idée qu'avait défendue Remouchamps et dont nous avons vu l'issue (cfr. *A.P.S.*, 3.5.1921, p. 440).

110 A l'article 2, la "Commission spéciale" de la Chambre introduisait un amendement qui veillait au respect de l'égalité des langues française et flamande pour les services de l'administration centrale situés dans l'agglomération bruxelloise (*APCH.*, 27.7.1921, p. 2356). Allait dans le même sens cet autre amendement qu'elle déposa à l'article 5 spécifiant que dans les administrations centrales, l'emploi des langues serait réglé par arrêté royal motivé, mais en respectant le principe de l'égalité effective de droit et de fait des deux langues nationales (*APCH.*, 28.7.1921, p. 2382).

111 Cfr. *APCH.*, 28.7.1921, p. 2383.

112 Cfr. *APCH.*, 27.7.1921, pp.2356-2357.

113 La loi de 1878 est satisfaisante (cfr. PASTUR (catholique, Nivelles), *APCH.*, 26.7.1921, p. 2311; VAN HOEGAERDEN (libéral, Liège), *APCH.*, 26.7.1921, p. 2312; BRAUN (libéral, Gand-Eeklo), *APCH.*, 27.7.1921, p.2343). Cette loi étrangle l'usage du français en Flandre (cfr. PASTUR (catholique, Nivelles), *APCH.*, 26.7.1921, p. 2310; COCQ (libéral, Bruges), *APCH.*, 27.7.1921, p. 2342; HYMANS (libéral, Bruxelles), *APCH.*, 28.7.1921, p. 2380). Elle affaiblit les Wallons dans la conquête des emplois au sein de l'administration centrale et assure l'accaparement de ces postes par les Flamands (cfr. PASTUR (catholique, Nivelles), *APCH.*, 26.7.1921, p. 2310; BUISSET (libéral, Charleroi), *APCH.*, 26.7.1921, p. 2315; BRANQUART (socialiste, Soignies), 27.7.1921, p. 2339; BRAUN (libéral, Gand-Eeklo), *APCH.*, 27.7.1921, p. 2343; MANSART (socialiste, Soignies), *APCH.*, 27.7.1921, p. 2351; PONCELET (catholique, Neufchâteau-Virton), *APCH.*, 28.7.1921, p. 2391). Elle menace l'unité nationale (cfr. VAN HOEGAERDEN (libéral, Liège), *APCH.*, 26.7.1921, p. 2311; COCQ (libéral, Bruxelles), *APCH.*, 27.7.1921, p. 2342; BRAUN (libéral, Gand-Eeklo), *APCH.*, 27.7.1921, p. 2343; DREZE (libéral, Liège), *APCH.*, 27.7.1921, p. 2348; LEMONNIER (libéral, Bruxel-

niers seraient déposés tant par des personnalités catholiques que socialistes et libérales, venant essentiellement de Wallonie. Cette dispersion du front francophone frappe comparativement au bloc flamand qui s'exprima d'une seule voix (en la personne de son chef de file Van Cauwelaert). Les Francophones souhaitèrent, en gros, que cette loi ne concerne pas la Wallonie <sup>114</sup>, qu'elle respecte d'une manière ou d'une autre l'autonomie communale et provinciale <sup>115</sup>, qu'elle révise les limites des circonscriptions administratives en fonction du critère linguistique <sup>116</sup>, que la commune de Ganshoren fasse partie de l'agglomération bruxelloise <sup>117</sup>, que la langue de leurs études soit, pour les fonctionnaires, celle de leurs travaux <sup>118</sup> et, pour clore cette énumération succincte, qu'un recrutement à part égale de fonctionnaires francophones et flamands soit assuré dans les administrations centrales et dans celles de l'agglomération bruxelloise <sup>119</sup> - le fameux amendement Poncelet sur lequel en 1920 la Chambre avait fait *chorus*.

Nous l'avons dit, aucune de ces revendications flamandes ou francophones ne furent satisfaites. L'espace d'un instant pourtant, lorsque le flamingant Van Cauwelaert se dit toujours ouvert à l'amendement Poncelet que nous venons de rappeler, on put croire que ce dernier l'emporterait - cet amendement qu'avaient tant décrié les sénateurs catholiques. Propos que Van Cauwelaert démentit toutefois assez rapidement, usant de formules sibyllines, qui devaient ménager les susceptibilités wallonnes sans doute, mais qui n'en étaient pas pour autant moins claires: l'heure n'était plus à la conciliation; aucun amendement flamand n'étant passé, il était exclu que la proposition Poncelet bénéficia d'un appui des Flandres. Ce qui se vérifia lors du vote nominatif auquel cette proposition donna lieu: 74 députés majoritairement du Nord (parmi lesquels 36 catholiques, 19 socialistes, dont 3 ministres, et 4 libéraux flamands, dont 1 ministre; 2 frontistes; 4 catholiques, 3 socialistes et 1 libéral bruxellois; mais aussi 1 catholique, 2 socialistes et 2 libéraux wallons) se prononcèrent contre, tandis que 54 députés majoritairement du Sud (26 socialistes, 9 libéraux et 8 catholiques wallons; 3 libéraux, 2 socialistes et 1 indépendant bruxellois; mais aussi 2 frontistes, 2 libéraux et 1 socialiste de Flandre) l'approuvèrent. Voir les tableaux I et II. Et ce rejet, dont on sait qu'il devait empêcher une mainmise flamande sur la haute administration du pays, déciderait de leur rejet de la loi dans son ensemble, autrement dit du

les), *APCH.*, 28.7.1921, p. 2393; NEUJEAN (ministre de la Défense nationale, libéral, Bruxelles), *APCH.*, 28.7.1921, p. 2395). Elle viole le principe de l'autonomie communale (cfr. COCQ (libéral, Bruxelles), *APCH.*, 27.7.1921, p. 2342; BRAUN (libéral, Gand-Eeklo), *APCH.*, 27.7.1921, p. 2343; NEUJEAN (ministre de la Défense nationale, libéral, Bruxelles), *APCH.*, 28.7.1921, p. 2395). Le bilinguisme n'est pas acceptable en Wallonie (cfr. PASTUR (catholique, Nivelles), *APCH.*, 26.7.1921, p. 2310; BUISSET (libéral, Charleroi), *APCH.*, 26.7.1921, p. 2313; BRANQUART (socialiste, Soignies), *APCH.*, 27.7.1921, p. 2334 et p. 2337; PONCELET (catholique, Neufchâteau-Virton), *APCH.*, 27.7.1901, p. 2345; TROCLET (socialiste, Liège), *APCH.*, 28.7.1921, p. 2378). Cette énumération ne retient que les principaux arguments avancés par l'opposition francophone.

114 Cfr. PASTUR (catholique, Nivelles), *APCH.*, 27.7.1921, p. 2352.

115 Cfr. PASTUR (catholique, Nivelles), *ibidem*; TROCLET (socialiste, Liège), *APCH.*, *ibidem*; TROCLET encore, *APCH.*, 28.7.1921, p. 2376; MASSON (libéral, Mons), *APCH.*, 28.7.1921, p. 2377;

116 Cfr. PASTUR (catholique, Nivelles), *APCH.*, 28.7.1921, pp. 2382-2383.

117 Cfr. COCQ (libéral, Bruxelles), *APCH.*, 27.7.1921, p. 2356.

118 Cfr. MASSON (libéral, Mons), *APCH.*, 27.7.1921, p. 2352.

119 Cfr. PONCELET (catholique, Neufchâteau-Virton), *APCH.*, 28.7.1921, p. 2391.



texte du Sénat. Comme l'indique le tableau II, 57 députés majoritairement du Sud de la Belgique (22 socialistes, 10 libéraux et 9 catholiques de Wallonie; 5 libéraux, 1 frontiste et 1 indépendant Bruxellois + 4 frontistes et 3 libéraux de Flandre) votèrent effectivement contre la loi, et parmi eux les ministres Destrée (socialiste, aux Sciences et aux Arts), Devèze (libéral, à la Défense nationale) et Neujean (libéral, aux Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes).

Tandis que 75 députés majoritairement du Nord (37 catholiques, 19 socialistes et 5 libéraux de Flandre; 6 socialistes et 4 catholiques Bruxellois. + 2 socialistes, dont le ministre à l'industrie, au travail et au ravitaillement et 1 catholique wallon) l'adoptèrent (tableau I).

Ce fut donc bien un vote flamand (les Bruxellois sont divisés) qui imposa au pays le projet de loi du Sénat. Les derniers assauts que lui livra Van Cauwelaert, et dont nous avons fait part, n'étaient-ils donc que parade? Une manière de se dédouaner vis à vis de Flamingants plus extrémistes que lui et de garder la main sur la direction des opérations flamandes, assurément. Ceci étant, les Flamands pouvaient-ils ne pas voter la loi? Un texte remanié par la Chambre serait inévitablement renvoyé au Sénat. Soucieux de régler cette question qui agitait leur électorat, d'autant plus que des problèmes linguistiques se posaient encore en matière d'enseignement, en matière judiciaire et en matière de recrutement militaire <sup>120</sup>, les députés flamands ne pouvaient pas se permettre de différer à nouveau le vote de cette loi. De plus les tractations avec le Sénat, et ce qu'il en était résulté, avaient montré les limites du négociable. Par ailleurs, n'oublions pas que celui-ci avait réintroduit le bilinguisme des fonctionnaires de l'administration centrale qu'ils avaient eux-même proposés en 1920 (dans le cadre de la Commission des langues). Ces raisons, et le fait qu'ils ne voulurent pas ouvrir d'hostilités avec une Chambre haute qui avait reçu l'appui inconditionnel du premier ministre et ministre de l'Intérieur, expliquent certainement la sourdine qu'ils mirent à leurs revendications et finalement leur ralliement aux volontés de celle-ci.

### III. En 1932, le Parlement vote la régionalisation des institutions publiques qu'il avait rejetée en 1921

*A. A la Chambre, un pacte catholique flamand/socialiste conclu en commission décide du sort de la régionalisation des institutions publiques. Le Gouvernement soutient la minorité qui s'oppose à la dualisation de l'administration centrale.*

Les élections du 26 mai 1929 ayant montré une importante progression des nationalistes flamands <sup>121</sup>, le gouvernement Jaspar s'engagea à régler globalement la question linguistique. <sup>122</sup> Parmi les initiatives qu'il prit en ce sens, on note que le 15 mai 1931, il déposa un projet de loi relatif à l'emploi des langues en

<sup>120</sup> Cfr. SEGERS (catholique, Anvers), *APCH.*, 28.7.1921, p. 2395.

<sup>121</sup> Aux élections du 5 avril 1925, les frontistes obtenaient 80.407 voix, soit 6 sièges à la Chambre. Le 26 mai 1929, ils réalisaient un score de 140.616 voix. De 6 sièges, ils passaient ainsi à 11 sièges à la Chambre.

<sup>122</sup> En tête de liste figurait la flamandisation de l'université de Gand. A côté de celle-ci, des solutions s'imposaient encore en matière d'enseignement primaire et secondaire, en matières judiciaire et administrative et enfin à l'armée.

matière administrative. Ce projet dégageait plus nettement les principes de la loi du 31 juillet 1921, il en précisait les modalités d'application et ceci pour mettre fin aux libertés que prirent à son égard un grand nombre de concessionnaires des services publics en Flandre.<sup>123</sup> Par ailleurs, pour répondre aux revendications wallonnes, il limitait les exigences relatives au bilinguisme des fonctionnaires de l'administration centrale: les candidats-fonctionnaires ne devraient plus prouver qu'ils connaissent la seconde langue nationale lors de leur entrée en service et ce serait seulement à partir du grade de directeur qu'une "connaissance suffisante" de cette seconde langue serait demandée (la loi de 1921 parlait d'une "connaissance approfondie" dès le niveau de chef de section). Les dissensions intestines de ce gouvernement de coalition catholique/libérale, occasionnées précisément par la "question linguistique", mais aussi par la réduction du budget de la Défense nationale, eurent cependant raison de celui-ci: le 21 mai 1931, il démissionna.<sup>124</sup> Si le contentieux communautaire empoisonna régulièrement les relations entre catholiques et libéraux au pouvoir, ces années-là, on observe également que le flamingantisme multiplia les surenchères, comme le remarque Carl-Henrik Höjer.<sup>125</sup> Le gouvernement Renkin (toujours de coalition catholique/libérale), qui succéda à Jaspas, évita l'erreur de son prédécesseur: il reviendrait au Parlement, et non plus au Gouvernement, de résoudre les problèmes linguistiques (comme cela s'était fait en 1920 et dans bien d'autres cas). La Section centrale de la Chambre fut ainsi amenée à revoir le projet de loi du gouvernement Jaspas.

Le "Compromis des Belges" conclu en 1929 entre les socialistes flamands et wallons<sup>126</sup> décida véritablement du sort de ce texte. En signant ce pacte d'entente, les socialistes, jusque là divisés sur les problèmes linguistiques, feraient désormais cause commune à leur sujet. A la Chambre, ils disposaient de 70 sièges. Quant aux 77 catholiques et 28 libéraux, le passé avait montré que sur ces problèmes, chacune de ces deux familles de la majorité étaient divisées. Par conséquent, des défections dans leurs rangs pourraient encore grossir les effectifs socialistes, auxquels s'associeraient certainement les nationalistes flamands. Lorsqu'il négocia en section les termes de la future loi de 1932, le catholique flamand Van Cauwelaert dut tenir compte de ce nouveau rapport de forces.<sup>127</sup> Il en résulta ceci: d'un côté, il ne serait plus question de permettre l'adjonction de la seconde

123 La Commission des fonctionnaires instituée par le Premier ministre Jaspas avait montré que la loi de 1921 n'avait pas été respectée par un grand nombre de concessionnaires des services publics en Flandre (cfr. *Documents parlementaires*, Chambre n° 67, séance du 16 décembre 1931, p. 7).

124 Le 11 novembre 1930, le gouvernement Jaspas démissionna une première fois suite au problème linguistique lié à la flamandisation de l'université de Gand. Le roi ayant refusé cette démission, il se remit en selle. Usé par cette affaire, il ne résisterait cependant pas à une nouvelle discordance entre ses membres liée à la politique des fortifications du pays, les catholiques flamands y étant hostiles et les libéraux favorables. Delà, sa seconde mais aussi définitive démission du 21 mai 1931 (cfr. C. H. HÖJER, *op. cit.*, pp. 195-197).

125 C.-H. Höjer observe "un curieux glissement de position en position, parfaitement voulu chez les Flamands (...). Toute formule se montrait périmée au bout de quelques mois, et le gouvernement devait toujours recommencer à chercher des formules que les deux partis gouvernementaux pussent accepter." cfr. C.J.HÖJER, *op. cit.*, p.197.

126 Ce "Compromis des Belges" fut conclu à l'initiative de Camille Huysmans (socialiste, Anvers) et de Jules Destrée (socialiste, Charleroi).

127 Cfr. VAN CAUWELAERT (catholique, Anvers), *APCH.*, 27.1.1932, p. 550.

langue nationale dans les services intérieurs des administrations communales et provinciales de Flandre et de Wallonie (autrement dit: en Flandre, les conseils communaux ou provinciaux ne pourraient plus utiliser la langue française à côté de la langue de la région); de l'autre, l'administration centrale de l'Etat devrait être organisée de telle manière qu'elle soit en concordance avec la dualité linguistique du pays (envolé le bilinguisme des hauts fonctionnaires!). On en était donc revenu aux acquis essentiels de la Chambre en 1920, mais cette fois grâce à un pacte catholique flamand/socialiste.

Ces deux plus importantes réformes se virent complétées par d'autres, qui témoignèrent tout autant de cette nouvelle impulsion donnée à la régionalisation des institutions publiques du pays: le bilinguisme des avis et communications adressés au public ne serait exigé que si 30% de la population minoritaire s'étaient exprimés en ce sens (la loi de 1921 demandait 20%); les avis de l'administration centrale seraient publiés dans les deux langues seulement s'ils s'avéraient de portée générale; pour être nommé à un poste des administrations locales de l'Etat, il faudrait être "familiarisé" avec la langue de la commune ou de la région; le recensement (et non plus le pouvoir communal) déciderait de quelle langue feraient usage les communes de la frontière linguistique; la liberté de langue serait limitée à des cas précis d'études techniques spéciales; quelle que soit la langue choisie par un conseil communal de l'agglomération bruxelloise, les administrations de l'Etat, dans leur correspondance avec celui-ci, seraient tenues à un égal respect des deux langues nationales; les communes de l'agglomération bruxelloise devraient correspondre avec leurs homologues de Flandre ou de Wallonie dans la langue de leur région; les ministères de l'Enseignement, de l'Armée, des Affaires étrangères, des Colonies et les services de l'Enregistrement, dispensés d'appliquer la loi de 1921, seraient désormais tenus de se conformer à la nouvelle loi; une commission de contrôle surveillerait enfin la réalité de sa mise en oeuvre. On l'a dit, négocié en section par une partie des forces gouvernementales, les catholiques flamands, et par les socialistes qui étaient dans l'opposition, comment la Chambre réagirait-elle à ce texte? Reconduirait-elle purement et simplement ce pacte de huis clos?

D'entrée de jeu, et pour cause, les députés socialistes firent connaître leur satisfaction.<sup>128</sup> Le Premier ministre et ministre de l'Intérieur et de l'Hygiène Renkin (catholique) fit savoir, de son côté, que le gouvernement était divisé à propos de la dualité linguistique de l'administration centrale et qu'il soutiendrait, quant à lui, l'amendement Gérardon (catholique)/Devèze (libéral) qui réintroduisait le bilinguisme de la haute fonction administrative. Suivant son point de vue, l'Etat "n'existe pas pour les fonctionnaires; ce sont les fonctionnaires qui existent pour l'Etat. L'administration n'est pas un gâteau qu'on se partage: c'est une hiérarchie instituée pour le bien commun."<sup>129</sup> Diverses personnalités catholiques et libérales le soutinrent dans cette voie.<sup>130</sup> Traitant du même problème, l'emploi des langues en matière administrative, à l'aune des mêmes solutions (du

128 Cfr. DESTREE (socialiste, Charleroi) et VANDERVELDE (socialiste, Bruxelles), *APCH.*, 20 janvier 1931, pp. 488-489.

129 RENKIN, Premier ministre, *APCH.*, 27.1.1932, p. 547.

130 Cfr. HOUSIAUX (catholique, Dinant-Philippeville), *APCH.*, 27.1.1932, pp. 555-556; AMELOT (libéral, Audenarde), *APCH.*, 27.1.1932, pp. 559-560; JASPAR (catholique, Liège), *APCH.*, 28.1.1932, pp. 576-577; VAN DEN CORPUT (catholique, Arlon), *APCH.*, 28.1.1932, p. 578; FIEULLIN (catholique, Bruxelles), *APCH.*, 4.2.1932, p. 738.

moins, dans leurs grandes lignes) que celles préconisées en 1920-1921, on imagine aisément les arguments avancés par les uns et les autres <sup>131</sup>, nous ne nous y attardons donc pas. L'inattendu, par contre, se produisit lorsque Van Cauwelaert déclara qu'à l'égal du responsable du gouvernement, il prônait la thèse du bilinguisme des fonctionnaires supérieurs de l'administration. <sup>132</sup> Là, il rompit le traité de paix qu'il avait conclu en commission avec la minorité politique! L'émoi dans les rangs socialistes et chez les catholiques et libéraux wallons qui les avaient rejoints, fut à la mesure de leur sentiment de trahison. <sup>133</sup> De surcroît, comment pourraient-ils faire valoir un retour au bilinguisme obligatoire du fonctionnaire auprès des associations wallonnes du personnel de l'Etat (représentant grosso modo 10.000 membres) et des 300 conseils communaux de Wallonie qui avaient catégoriquement rejeté ce principe? Le choc passé, le libéral wallon Jennissen rappela à l'ordre "la droite flamande": elle devait voter contre le bilinguisme des fonctionnaires supérieurs. En échange de quoi, l'amendement déposé par le ministre Renkin, qui prévoyait la présence d'un traducteur à côté de chaque directeur de l'administration qui ne maîtrisait pas suffisamment la seconde langue nationale, serait soutenu par "une patriotique majorité". <sup>134</sup> A son tour, Van Cauwelaert montra son jeu: si la Chambre refuse le bilinguisme du fonctionnaire, la dualisation de l'administration centrale doit alors se faire dans les 6 mois. <sup>135</sup> Et ce marché aux offres croisées fut conclu à l'avantage de chacun des camps. Voyons pour commencer la répartition des votes favorables, défavorables et abstentionnistes en ce qui concerne l'amendement Gérardon/Devèze qui imposait le bilinguisme du fonctionnaire à partir du grade de directeur (tableau I et II).

Les catholiques flamands ne se rangèrent donc pas au côté de la majorité de circonstance. En choisissant l'abstention (tableau II), ils ménagèrent respectivement l'aile francophone de leur parti, le Premier ministre qui s'y associa et les socialistes (principalement les socialistes wallons), avec qui ils avaient conclu un accord. Quant au vote discipliné des socialistes flamands et wallons (tableau I), il démontra que leur fameux Compromis n'était pas ballon de baudruche. Et comme prévu, se rangèrent à leur côté les nationalistes flamands (7), des libéraux (9)

131 A titre exemplatif: Une administration centrale duale, c'est la fin de l'unité nationale, cfr. DE GERADON (catholique, Liège), *APCH.*, 21.1.1932, p. 514; HOUSIAUX (catholique, Dinant-Philippeville), *APCH.*, 27.1.1932, p. 555; AMELOT (libéral, Audenarde), *APCH.*, 27.1.1932, p. 559; CARTON (catholique, Tournai-Ath), *APCH.*, 28.1.1932, p. 577; VAN DEN CORPUT (catholique, Arlon-Marche-Bastogne), *APCH.*, 28.1.1932, p. 578; JASPAR (catholique, Liège), *APCH.*, 10.2.1932, p. 742. Elle poserait un problème d'unité jurisprudentielle, cfr. JANSON (libéral, Tournai-Ath), *APCH.*, 21.1.1932, pp. 522-523; AMELOT (libéral, Audenarde), *APCH.*, 27.1.1932, p. 559; CARTON (catholique, Tournai-Ath), *APCH.*, 28.1.1932, p. 578; JASPAR (catholique, Liège), *APCH.*, 10.2.1932, p. 742. Elle coûterait cher et entraînerait des lourdeurs administratives, cfr. JANSON (libéral, Tournai-Ath), *APCH.*, 21.1.1932, p. 522; RENKIN (Premier ministre catholique), *APCH.*, 27.1.1932, p. 546; AMELOT (libéral, Audenarde), *APCH.*, 27.1.1932, p. 559; CARTON (catholique, Tournai-Ath), *APCH.*, 28.1.1932, p. 578. Cette loi vise à extirper le français de Flandre, cfr. CARPENTIER (libéral, Gand-Eeklo), *APCH.*, 20.1.1932, p. 489; AMELOT (libéral, Audenarde), *APCH.*, 27.1.1932, p. 558 et p. 559. Elle flamandise la vie administrative de Bruxelles et ferme les hauts postes des administrations communales de Bruxelles aux fonctionnaires wallons, cfr. CARPENTIER (libéral, Gand-Eeklo), *APCH.*, 20.1.1932, pp. 489-490.

132 Cfr. 27.1.1932, p. 551 et 28.1.1932, p. 580.

133 Cfr. JENNISSSEN (libéral, Liège), *APCH.*, 4.2.1932, p. 738.

134 *Ibidem.*

135 Cfr. VAN CAUWELAERT (catholique, Anvers), *APCH.*, 27.1.1932, p. 549.

et des catholiques (6) majoritairement wallons, et enfin le seul communiste de la Chambre. Tandis que les 26 catholiques et les 13 libéraux (essentiellement wallons et bruxellois) qui votèrent "oui" à l'amendement Gérardon/Devèze représentaient la minorité accrochée aux positions dix années plus tôt triomphantes au Sénat (tableau II).

En 1920, des députés de l'aile wallonne du parti catholique détinrent le leadership des revendications wallonnes du point de vue de l'organisation des instances centrales de l'Etat. Appuyés par le Gouvernement, ils forcèrent même leur majorité flamande à abandonner le bilinguisme des fonctionnaires obtenu en commission. En 1932, ce furent les socialistes wallons, on vient de le voir, qui prirent le relai de ces revendications sur la scène parlementaire, épaulés par leur groupe flamand, il est vrai, au prix du sacrifice des minorités francophones de Flandre.<sup>136</sup> Et ce fut avec eux, forts de leur union, que la majorité catholique flamande emporta l'unilinguisme de la Flandre que le front des Francophones du Sénat lui avait ravi en 1921. En contrepartie de quoi, elle perdit ce qui, à terme, pourrait valoir à la Flandre la main mise sur l'Etat belge: le bilinguisme des hauts cadres de la fonction publique. Pour cela, se mit-elle à dos l'opinion flamande? Il semble que non: dix années de la loi de 1921 avaient rendu celle-ci bien sceptique quant au bon fonctionnement de ce bilinguisme<sup>137</sup>, et surtout très impatiente d'en finir avec cette épineuse question pour obtenir gain de cause sur d'autres fronts.

Nous l'avions annoncé, l'amendement Renkin, qui plaçait un traducteur à côté du directeur administratif qui ne connaîtrait pas la seconde langue nationale (une façon de veiller à la sauvegarde de l'unité jurisprudentielle de l'administration) passa sans encombre<sup>138</sup>, une compensation pour le Premier amoindri par son précédent ralliement au camp minoritaire catholique/libéral. Et d'après la suite des votes, il reviendrait au gouvernement d'organiser les services des administrations centrales dans un délai de 6 mois, de telle manière qu'un "juste équilibre" exista entre ses sections flamandes et francophones.<sup>139</sup> Catholiques flamands et socialistes, ayant obtenu ce qu'ils étaient en tout cas décidés à ne pas perdre, votèrent ainsi la loi dans un bel ensemble, avec 122 voix (40 catholiques flamands, 20 socialistes flamands, 25 socialistes wallons et 7 socialistes bruxellois) sur 165 députés présents (tableau I). Une majorité considérable parmi laquelle on compte aussi 4 ministres (3 catholiques et 1 libéral), des libéraux wallons, fla-

136 Un exemple de revirement des positions socialistes wallonnes à l'égard des minorités francophones de Flandre: "(...) lors des débats sur l'université de Gand, je me suis montré intransigeant parce que je considérais que les minorités linguistiques de Flandre étaient une réalité que nous privions de ses droits les plus sacrés. J'ai changé d'avis. Je reconnais que je me suis trompé, car ces minorités sont une anomalie, elles n'ont pas de réalité sociale. Elles ne devraient pas exister (...). Nous ne devons pas prendre en considération cette minorité qui prétend ignorer la langue du peuple parmi lequel et duquel elle vit." (J. MATHIEU, *APCH.*, 21.1.1932, p. 525).

137 "Du côté flamand, on ne croit plus à une bonne volonté suffisante de la part des fonctionnaires supérieurs et du gouvernement pour réaliser un bilinguisme réel, complet, qui permettrait de traiter à titre égal les affaires flamandes et wallonnes dans la langue d'origine. On doit donc, dans une certaine mesure, séparer les services affectés à chaque région" (VAN CAUWELAERT, *APCH.*, 20.1.1932, p. 499).

138 Cfr. *APCH.*, 11.2.1932, p. 769.

139 Cfr. *APCH.*, 11.2.1932, pp. 768-769.

mands et bruxellois et enfin des catholiques wallons.<sup>140</sup> Les 19 "non" se partagent entre les nationalistes flamands (les 10 présents), des libéraux (de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles) et 1 catholique wallon. La plupart des catholiques wallons (14 sur 24) choisirent cependant l'abstention, une façon d'amortir les retombées du clivage communautaire sur l'unité de leur parti (tableau II).

De l'ensemble des amendements déposés au cours de ces débats<sup>141</sup>, nous retenons encore la demande du libéral Max d'étendre l'agglomération bruxelloise aux communes de Berchem-Saint-Agathe, Evere, Crainhem et Ganshoren.<sup>142</sup> Appuyé par le catholique bruxellois Coelst<sup>143</sup>, sa demande n'en fut pas moins rejetée par Van Cauwelaert<sup>144</sup> et par le Premier ministre<sup>145</sup>, parce que certaines de ces communes "sont incontestablement flamandes" ou que d'autre, comme Evere, n'avait pas exprimé le souhait d'être rattachée à l'agglomération bruxelloise. Passa par contre l'amendement du socialiste Gelders (bruxellois lui aussi) qui proposait de rayer Woluwe-Saint-Etienne de la liste des communes de l'agglomération bruxelloise.<sup>146</sup> Notons enfin que la question du tracé de la frontière linguistique, jusque là soulevée seulement par des parlementaires socialistes (Vandeveldt et Destrée en 1920), était aussi devenue une "affaire" de catholiques flamands. Les députés Blavier et De Schryver en appelèrent effectivement à la mise sur pied d'une "Commission scientifique des frontières linguistiques" qui devrait constater le caractère flamand ou wallon, exclusif ou prédominant, des communes et hameaux de la frontière linguistique, dont il résulterait des nouvelles divisions administratives et judiciaires du pays.<sup>147</sup> A cette occasion, Van Cauwelaert montra qu'il gardait toujours le flambeau du leadership des intérêts flamands: il contra l'amendement de ses co-religionnaires en déposant une mesure qui différerait le problème, et gagna la partie avec l'aide du gouvernement.<sup>148</sup> Le nouveau tracé de la frontière linguistique serait réglé... en 1963.

140 Les 122 voix favorables à la loi se décomposaient comme suit: 40 catholiques flamands, 9 catholiques wallons, 7 catholiques bruxellois; 20 socialistes flamands, 25 socialistes wallons, 7 socialistes bruxellois; 5 libéraux flamands, 7 libéraux wallons, 1 libéral bruxellois; 1 communiste.

141 Aucun des amendements que nous allons cités ne passèrent, ils figurent ici dans l'unique but d'affiner l'analyse des courants d'opinion qui traversèrent l'assemblée parlementaire. Des amendements frontistes, on retient que dans l'ensemble, ils durcissaient les exigences en faveur de l'unilinguisme flamand (à l'art. 7, *APCH.*, 11.2.1932, pp. 769-770; à l'art. 8, *APCH.*, 11.2.1932, p. 776; à l'art. 9, *APCH.*, 11.2.1932, p. 777). Ils souhaitaient aussi que l'agglomération bruxelloise soit assimilée à la Flandre (à l'art. 1, *APCH.*, 3.2.1932, p. 619) et enfin, un renforcement des sanctions de la commission de contrôle (à l'art. 13, *APCH.*, 18.2.1932, p. 863 et p. 939. Un libéral flamand souhaita également ce renforcement des sanctions (cf. *APCH.* 18.2.1932, p. 863). Les bruxellois Meysmans (socialiste), Hallet (socialiste) et Mundeleer (libéral) tentèrent, quant à eux, de réduire les exigences de bilinguisme pour l'agglomération bruxelloise (art. 9, *APCH.*, 11.2.1932, p. 777 et p. 778 et *APCH.*, 17.2.1932, p. 840).

142 Cfr. *APCH.*, 3.2.1932, pp. 620-621.

143 Cfr. *APCH.*, 3.2.1932, p. 622.

144 Cfr. *APCH.*, 3.2.1932, p. 621.

145 Cfr. *APCH.*, 4.2.1932, p. 661.

146 Cfr. *APCH.*, 4.2.1932, p. 664.

147 Cfr. *APCH.*, 18.2.1932, p. 859.

148 Cfr. *APCH.*, 24.2.1932, p. 938 et p. 939.

**B. Malgré la fuite en avant de socialistes et la résistance de catholiques et de libéraux toujours favorables au bilinguisme, l'unilinguisme prôné par la Chambre triomphe au Sénat**

Démission et révision de la composition de son gouvernement permirent à Renkin de traverser le nouvel orage linguistique (l'emploi des langues dans l'enseignement) qui, au mois de mai 1932, secoua sa majorité catholique/libérale. <sup>149</sup> C'est dire qu'en juin 1932, un nouveau ministre de l'Intérieur et de l'Hygiène (Carton, un catholique encore) défendit devant le Sénat les principes largement plébiscités par la Chambre: l'unilinguisme des administrations de Flandre et de Wallonie et son corollaire, la séparation en sections flamandes et francophones de l'administration centrale. Le poids des groupes politiques, en particulier les socialistes réunis, interdit une quelconque remise en cause de ces deux principes de base: une donnée indéfectible que le ministre Carton rappela aux sénateurs lorsqu'il les convia à voter tel quel le texte des députés, étouffant ici ses propres convictions (à la Chambre, il avait voté "oui" au bilinguisme des fonctionnaires supérieurs). <sup>150</sup> Il n'empêche qu'une minorité d'entre eux, des catholiques et des libéraux, se démena encore pour le bilinguisme des hauts cadres de l'administration centrale, mais aussi pour l'extension de l'agglomération bruxelloise.

En vérité, deux amendements furent déposés à la faveur de la restauration du bilinguisme de la haute fonction administrative, l'un vint des libéraux bruxellois Huysmans et Dierckx <sup>151</sup> et l'autre du catholique anversois Segers. <sup>152</sup> Faut-il le dire, les socialistes <sup>153</sup> et le président de la droite flamande, Lebon <sup>154</sup>, ayant ameu-

<sup>149</sup> En juin 1931, le Sénat était arrivé à un accord sur l'emploi des langues dans l'enseignement. En avril 1932, la Chambre entama la discussion de ce projet de loi totalement remanié par sa section centrale. Le gouvernement proposa des amendements dans le sens de ce qui avait été voté par les sénateurs. Le catholique flamand Van Cauwelaert demanda cependant au gouvernement de ne pas lier sa majorité au vote de ses amendements car il escomptait l'aide socialiste pour accréditer le texte négocié en section. Les libéraux menacèrent le Premier ministre de quitter le gouvernement s'il ne tenait pas ses engagements de juin 1931. Renkin finit par satisfaire cette requête tout en essayant de trouver un compromis qui satisferait les uns et les autres. En vain. La crise s'annonçant, il offrit la démission de son gouvernement au Roi: une façon d'annuler le pacte gouvernemental de 1931, d'être le nouveau formateur et de pouvoir élaborer une nouvelle formule linguistique. Catholiques et Libéraux trouvèrent effectivement un terrain d'entente en décidant que l'emploi des langues serait réglé aussi bien pour les réseaux d'enseignement publics que privés (cfr. C.J. HÖjer, *op. cit.*, pp. 202-204).

<sup>150</sup> Cfr. APS., 15.6.1932, p. 1145.

<sup>151</sup> L'amendement que déposèrent Huysmans et Dierckx était la copie conforme de l'amendement des députés Gérardon/Devèze. Ils prévoyaient l'entrée en application du bilinguisme de la fonction supérieure de l'administration centrale à partir de 1935. D'ici là, pour autant que de besoin, un adjoint bilingue serait associé au directeur de ministère et autres grades équivalents ou supérieurs (cfr. APS., 15.6.1932, p. 1152).

<sup>152</sup> A la différence de l'amendement des libéraux bruxellois, Segers fixa à 1933 l'entrée en application de sa proposition. Il prévint également l'organisation de cours au sein de l'administration pour faciliter aux nouveaux agents l'apprentissage de la seconde langue nationale (cfr. APS., 15.6.1932, p. 1152).

<sup>153</sup> Cfr. VERMEYLEN (premier Recteur de l'université flamande de Gand, sénateur socialiste coopté), APS., 14.6.1932, p. 1130.

<sup>154</sup> Cfr. APS., 14.6.1932, p. 1136.

ter le Sénat pour qu'il vote sans coup férir le texte de la Chambre, aucun de ces deux amendements ne l'emporta? Le vote nominal sur la proposition Segers permet de suivre l'implantation essentiellement wallonne et bruxelloise des derniers partisans du bilinguisme (cfr. tableau IV). Sachons que parmi les 7 sénateurs qui choisirent l'abstention, 4 d'entre eux affichèrent leur préférence pour l'amendement Segers (ayant pairé avec d'autres sénateurs, ils ne purent voter celui-ci). De telle sorte qu'on peut considérer qu'en 1932, grosso modo 30% des sénateurs persistent à vouloir un Etat central bilingue (sa sphère dirigeante), miroir de la Flandre bilingue, pour les libéraux, et signe de la Patrie réconciliée, pour les catholiques. Parmi les 77 sénateurs qui, par contre, repoussèrent l'amendement Segers (tableau III), on compte 36 socialistes, principalement recrutés en Wallonie, 25 catholiques flamands (-1 wallon) et 7 libéraux wallons (-1 flamand). Le front catholique flamand/socialiste de la Chambre se reforma ainsi au Sénat. Et, ici aussi, des libéraux wallons s'y associèrent. Cette distribution des voix confirme la division du camp catholique, entre les Flamands (majoritaires) et les Francophones (minoritaires), et celle du camp libéral, entre les Bruxellois (et sénateurs de la province de Brabant) et les Wallons (tableau III).

Parmi les nombreux amendements que déposèrent les libéraux bruxellois Huysmans et Dierckx, nous retenons encore celui qui intégrait à Bruxelles les communes de Berchem-Saint-Agathe, Evere, Ganshoren (l'amendement du libéral Max à la Chambre) et Woluwe-Saint-Etienne (que la Chambre venait de "sortir" de la capitale). La vindicte de ses protagonistes poussa le Sénat au vote nominal (ce qui n'avait pas été le cas antérieurement). Il s'ensuivit une répartition des suffrages intéressante à noter, surtout chez les minoritaires (tableau IV): 7 libéraux bruxellois et wallons, 3 socialistes bruxellois et 6 catholiques wallons (dont 1 UPA) firent chorus pour revendiquer l'ouverture de la ville. Le problème de Bruxelles créa donc des dissensions chez les catholiques et les socialistes, mais il rabibocha les libéraux (du moins ceux qui furent présents au moment du vote). Aucun d'entre eux ne figura parmi les 67 sénateurs qui rejetèrent cet amendement. Ces derniers se recrutèrent tous, soit dans les rangs catholiques flamands et bruxellois (-3 Wallons), soit dans les rangs socialistes flamands et wallons (tableau III).

Une majorité imposante ayant repoussé les principaux amendements que nous venons de voir, *a fortiori* les autres aménagements proposés par Huysmans et Dierckx<sup>155</sup> ou encore par le nationaliste flamand Van Dieren<sup>156</sup> ne purent entraîner de vague d'assentiment chez des sénateurs globalement décidés à voter le texte qui l'avait emporté à la Chambre. Ce qu'ils firent par 81 "oui" contre 13

155 Teneur des amendements déposés par A. Huysmans et Dierckx: la langue des services locaux et régionaux de l'Etat sera celle choisie par les conseils communaux (à l'article 2, cfr. APS., 15.6.1932, p. 1149); le régime de l'agglomération bruxelloise est étendu aux communes dont le dernier recensement montre que la majorité de la population parle une langue différente de celle du groupe linguistique de la région (à l'article 3, cfr. APS., 15.6.1932, p. 1151); possibilité de recours exceptionnels à des traducteurs pour traiter des affaires par les autorités et services publics régionaux (à l'article 4, cfr. APS., 15.6.1932, pp. 1151-1152); dans les communes de l'agglomération bruxelloise, limiter les fonctionnaires devant être bilingues (à l'article 9, cfr. APS., 16.6.1932, p. 1166); l'examen d'entrée du candidat à un emploi dans les administrations communales de l'agglomération bruxelloise portera sur la langue désignée par ces administrations (à l'article 9, cfr. 16.6.1932, p. 1167); la connaissance élémentaire de la seconde langue nationale s'impose aux fonctionnaires dès le début de leur carrière dans les administrations centrales (à l'article 9, cfr. APS., 16.6.1932, pp. 1167-1168).



"non" et 17 abstentions. Les tableaux III et IV visualisent cette répartition des suffrages.

Soulignons qu'en votant l'abstention (tableau IV), 8 sénateurs socialistes wallons firent dissidence par rapport à leur propre majorité, alliée aux catholiques flamands (tableau IV). Et s'ils optèrent pour cette attitude, ce fut non pas parce qu'ils préféreraient le bilinguisme, à l'instar des catholiques qui comme eux votèrent l'abstention<sup>157</sup>, mais parce qu'à leurs yeux, il fallait aller plus loin dans la solution du contentieux communautaire: "le problème wallo-flamand ne sera résolu que le jour où le Parlement sera décidé à étudier d'une façon approfondie l'introduction d'un nouveau statut de la Belgique, basé sur une union fédérale, seule capable de sauvegarder l'unité du pays et de permettre à chacune de ses parties le développement intégral de sa culture".<sup>158</sup> En quelque sorte, la réponse du berger à le bergère: le 25 mars 1931, le groupe parlementaire nationaliste flamand avait déposé sur le bureau de la Chambre un projet de statut fédéral du Royaume-Uni de Flandre et de Wallonie qui prévoyait l'appartenance de Bruxelles à la Flandre et la totale démilitarisation de la fédération.<sup>159</sup> La carte des opposants à la loi, moins nombreux encore que précédemment (par rapport aux votes sur le bilinguisme et Bruxelles), confirme leur implantation à Bruxelles et en Wallonie pour les libéraux, et seulement en Wallonie pour les catholiques. Comparée au vote massif des adhérents au texte de la Chambre, elle illustre, si besoin en était, la division de la famille libérale en deux camps à force quasiment égale (5 libéraux wallons et 2 libéraux flamands votent pour l'unilinguisme, 4 libéraux wallons et 4 libéraux bruxellois votent contre) et l'implantation toujours au Sud du pays du carré des catholiques favorables au bilinguisme, en contradiction flagrante cette fois avec la position dominante de leur parti.

#### IV. Conclusion: le nationalisme flamand en quête d'identité politique ou la procession d'Echternach de la régionalisation des institutions publiques belges

Comme nous le rappellions avec Hobsbawm et Roy, les revendications liées à la langue renvoient à d'autres demandes qui relèvent notamment de problèmes d'emploi et de promotion sociale. Notre analyse qui s'est concentrée sur les lois

156 Teneur des amendements du nationaliste flamand Van Dieren: les administrations et les autorités publiques locales ne sont pas tenues de répondre dans la langue choisie par le public ou le correspondant (à l'article 7, cfr. *APS.*, 16.6.1932, p. 1165); le fonctionnaire doit avoir une connaissance complète de la langue de la section dans laquelle il est orienté (à l'article 9, cfr. *APS.*, 16.6.1932, p. 1167); un renforcement des sanctions de la commission de contrôle (à l'article 13, cfr. *APS.*, 16.6.1932, p. 1169).

157 Cfr. Vicomte BERRYER (catholique, Liège), baron CASIER (catholique, Gand), duc D'URSEL (catholique, Anvers), PIERLOT (catholique, sénateur provincial du Luxembourg), *APS.*, 21.6.1932, p. 1179.

158 VAN BELLE (socialiste, Liège), *APS.*, 21.6.1932, p. 1178.

159 Cfr. X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*. Bruxelles, CRISP, 1986, pp.241-242. La perspective d'une Belgique fédérale n'était cependant pas une idée neuve chez les nationalistes flamands: dans une lettre ouverte au Roi Albert datée du 11 juillet 1917, les responsables du mouvement frontiste invoquèrent le principe wilsonien du droit des peuples à l'autodétermination pour demander l'autonomisation de la Flandre, dans le cadre d'une Belgique fédérale (cfr. E. WITTE, J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p.189).

linguistiques de 1921 et 1932 en matière administrative fut une nouvelle occasion de montrer l'importance effective de ces problèmes. Pour les Flamands, il s'imposait de conquérir des postes au sein des administrations communales et provinciales de Flandre où se rencontraient encore trop de Francophones, mais aussi dans les sphères de l'Etat central du pays et des administrations de l'agglomération bruxelloise et de la province de Brabant. Tandis que pour les Francophones, il fallait à tout prix préserver ce qui risquait de leur échapper au profit des nouveaux arrivants flamands. Ces questions eurent des incidences majeures sur l'organisation à donner aux institutions du sommet de l'Etat: une bonne raison pour ne pas réduire cette concurrence à une course "à l'emploi pour l'emploi". L'enjeu de fond de nos deux lois était véritablement celui de la constitution d'un "clientélisme politico-administratif élargi".<sup>160</sup> L'Etat, qui devenait réellement accessible aux Flamands, devenait par voie de conséquence aussi leur Etat. En contrepartie de quoi, il gagnerait un surcroît de légitimité. Que cette problématique renvoie aussi à la modernisation de la société belge (de la Flandre en particulier)<sup>161</sup> et à l'élargissement du rôle de l'Etat ne fait aucun doute.<sup>162</sup> Mais dans quel cadre ce processus se déroulerait-il? L'Etat serait-il "unitariste" ou "régionalisé"? Telle fut l'alternative qui domina les débats analysés. Certes les lois de 1921 et 1932 ont flamandisé les administrations publiques de Flandre en posant le principe de l'unilinguisme de leurs services intérieurs. On a cependant vu que l'essentiel des discussions parlementaires porta sur la question du choix entre le bilinguisme (le bilinguisme du fonctionnaire dès le début de sa carrière en 1920, le bilinguisme du fonctionnaire supérieur en 1921 et 1932) et la dualisation (engagement à part égale de fonctionnaires flamands et francophones) des administrations centrales. On sait qu'au départ les Flamands (surtout les catholiques) étaient majoritairement favorables à la première de ces deux orientations. Cela semble paradoxal, la formule du bilinguisme étant plus unitaire que la dualisation, tant sur le plan symbolique que pratique. De toute manière, les deux stratégies leur offraient des avantages: celle du bilinguisme leur donnait à terme un nouveau pouvoir dans l'Etat unitaire (qui pouvait devenir hégémonique étant donné l'unilinguisme "atavique" des Wallons); celle de la dualisation leur permettait d'avancer sur la voie d'une Flandre politiquement autonome, avec cet atout que

160 La constitution de ce "clientélisme politico-administratif élargi" ouvre aux problèmes de la formation et de la sélection de ces nouvelles "élites" et encore à bien d'autres questions pour lesquelles on renvoie notamment au texte de Christophe CHARLES *Les élites étatiques en France aux XIXe et XXe siècles* et aux discussions intéressantes qu'il suscita, cfr. *L'Etat, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, sous la direction de B. THERET, Paris, 1995, pp. 106-147.

161 Au sujet des effets de la modernisation sur le développement du nationalisme, on se réfère à E. GELLNER, *Nations et nationalisme*, Paris, 1989 (v. o. 1983), p. 72. G. STOKES, The undeveloped theory of nationalism. *World Politics*, 31 (1), oct. 1978, pp. 150-160, p. 158. Et W. CONNOR, Nation building or nation-destroying?. *World Politics*, 24 (3), April 1972, pp. 319-355, p. 329.

162 Cet élargissement du rôle de l'Etat se mesure ne fut-ce que par l'augmentation de ses effectifs. Ainsi, au 31.12.1913, il y avait dans les administrations centrales et dans les services qui en dépendaient (non compris les Chemins de fer) 50.133 fonctionnaires et agents. En 1929, ce total s'élevait à 68.019 fonctionnaires (sans compter les nombreux agents temporaires), c'est à dire une augmentation de plus d'un tiers des effectifs d'avant-guerre. Ceci tient entre autre à la création de nouveaux services aux Finances (qui passent de 9.919 fonctionnaires en 1913 à 14.445 en 1929), au ministère du Travail (qui passe de 482 effectifs à 864) et à la Défense nationale (qui passe de 3.895 fonctionnaires à 6.234), cfr. *La Nation belge*, 9.3.1931, p. 1.

la mesure était préconisée par les Francophones eux-mêmes! Percevant le bilinguisme comme une volonté de prise de pouvoir flamande sur l'administration belge, ces derniers défendirent en effet le principe de la "régionalisation" de ses effectifs. Ainsi, les Flamands apparurent plus "Belges" que les Francophones. Notons qu'en 1878, le catholique flamingant Delaet les taxait déjà de vouloir la division de la Belgique.<sup>163</sup> C'est oublier que les Francophones ne furent pas les instigateurs du changement et que leur position favorable à une embauche à part égale de fonctionnaires flamands et francophones était essentiellement défensive. Il n'empêche qu'en 1920 celle-ci fut adoptée, avec le ralliement des Flamands. Récusée par le Sénat en 1921 (massivement favorable au bilinguisme, auquel se rallia la majorité flamande de la Chambre), cette dualisation de l'administration centrale revint sur le tapis en 1932, et fut cette fois définitivement acquise. Telle fut la procession d'Echternach de la régionalisation des institutions publiques au cours de l'entre-deux-guerres.

Etait-ce une défaite flamande? Certainement pas. Ce fut au contraire un grand pas dans le sens historique de l'affirmation flamande en Belgique. L'évolution du rapport des forces montra d'ailleurs que cette dualisation était devenue la seule voie praticable. Et les Flamands y cédèrent sans regret (le ralliement de Van Cauwelaert au bilinguisme du gouvernement était plus tactique qu'autre chose): la loi de 1921 n'avait pu enrayer la domination francophone dans les administrations centrales, d'autant plus que les mesures linguistiques en matière scolaire et surtout universitaire n'avaient pas encore pu produire leurs effets sur la formation de nouvelles élites flamandes. Ainsi passa la chance du bilinguisme... sans qu'il ait pu vraiment fonctionner.

Cette histoire faite d'avancées et de reculs entraîna des figures complexes d'alliances et d'oppositions au Parlement. Les tableaux qui suivent donnent le récapitulatif des alliances majoritaires et minoritaires à la Chambre (1920, 1921, 1932) et au Sénat (1921, 1932), sur les matières les plus significatives qui suscitèrent des votes nominatifs.

---

<sup>163</sup> Cfr. DELAET (une des figures de proue du flamingantisme d'avant 1914-18), *APCH.*, 8.5.1878, p. 824.

TABLEAU I

**Alliances majoritaires à la Chambre  
(1920, 1921, 1932)**

	Catholiques			Socialistes			Libéraux			Nat. Fl.		Divers
	F	W	B	F	W	B	F	W	B	F	B	
Pour l'unilinguisme en Flandre (1920)	42	11	4	20	2	5	8	-	-	4	1	1
Contre l'autonomie communale (contre le français en Flandre, 1920)	38	6	4	16	1	2	1	-	-	4	1	-
Contre la dualisation de l'administration centrale (1921)	36	1	4	19	2	3	4	2	1	2	-	-
Pour la loi du Sénat (1921)	37	1	4	19	-	6	5	-	-	-	-	-
Contre le bilinguisme de l'administration centrale (à partir du directeur, 1932)	1	5	-	20	33	8	1	7	1	6	1	1
Pour la loi dans son ensemble (dont la dualisation de l'administration, 1932)	40	9	7	20	25	7	5	7	1	-	-	1

\* Nationalistes flamands

F = Flandre

W = Wallonie

B = Bruxelles

TABLEAU II

**Alliances minoritaires à la Chambre (1920, 1921, 1932)**

	Catholiques			Socialistes			Libéraux			Nat. Fl.		Divers
	F	W	B	F	W	B	F	W	B	F	B	
Contre l'unilinguisme en Flandre (1920)	-	6	-	-	20	-	4	11	3	-	-	1
Pour l'autonomie communale (pour le français en Flandre, 1920)	-	5	-	1	18	1	8	7	3	-	-	-
Pour la dualisation de l'administration centrale (1921)	-	8	2	1	26	-	2	9	3	2	-	1
Contre la loi du Sénat (1921)	-	9	-	-	22	-	3	10	5	4	1	1
Pour le bilinguisme de l'administration centrale (à partir du directeur, 1932)												
"Abstentions"	30	-	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-
"Oui"	5	17	4	-	1	-	7	4	2	-	-	-
Contre la loi dans son ensemble (1932)												
"Non"	-	1	-	-	-	-	3	2	3	9	1	-
"Abstentions"	1	14	1	-	4	1	1	1	1	5	-	-

TABLEAU III  
Alliances majoritaires au Sénat (1921-1932)

	Catholiques			Socialistes			Libéraux			Nat. Fl.		Divers
	F	W	B	F	W	B	F	W	B	F	B	
Contre l'autonomie communale (contre le français en Flandre, 1921)	39	12	3	2	-	2	3	-	-	-	-	-
Contre la majorité des deux-tiers (contre le verrouillage du français en Flandre, 1921)	1	11	3	1	11	1+1*	11	19	5+3	-	-	-
Contre la limitation des postes flamands dans l'adm. centrale (1921)	36	12	5	1	-	2	4	-	-	-	-	-
Contre le bilinguisme de l'administration centrale (à partir du directeur, 1932)	22	1	2	12	19	5	1	6	-	-	-	-
Contre l'extension de l'agglomération bruxelloise (1932)	24	4	4+2	7	13	+2	-	-	-	2	-	-
Pour la loi dans son ensemble (dont la dualisation de l'administration centrale, 1932)	30	3	4+3	15	14	3+2	2	4	+1	-	-	-

\* Nous additionnons les sénateurs provinciaux du Brabant à ceux de Bruxelles.

TABLEAU IV  
Alliances minoritaires au Sénat (1921, 1932)

	Catholiques			Socialistes			Libéraux			Nat. FL*		Divers
	F	W	B	F	W	B	F	W	B	F	B	
Pour l'autonomie communale (pour le français en Flandre 1921)	-	1	1	-	11	-	8	17	5+3	-	-	-
Pour la majorité des deux-tiers (pour le verrouillage du français en Flandre, 1921)	36	3	3	1	-	-	2	-	-	-	-	-
Pour la limitation des postes flamands dans l'admin. centrale (1921)	-	1	-	1	7	-	6	16	6+3	-	-	-
Pour le bilinguisme de l'administration centrale (à partir du directeur, 1932)	3	8	1+1	-	-	-	1	-	4+2	-	-	1
Pour l'extension de l'agglomé- ration bruxelloise (1932)	1	5	-	-	1	3	-	2	3+2	-	-	-
Pour la loi dans son ensemble (dont la dualisation de l'administration centrale, 1932)												
"Non"	-	5	-	-	-	-	-	4	4	-	-	-
"abstentions"	2	4	-	-	8	-	-	-	-	3	-	-

Ces tableaux montrent la stabilité de certaines alliances, la fragilité d'autres et surtout combien les enjeux divisèrent les familles politiques, sauf pour les socialistes à partir de 1932 (pour ces derniers, évaluation à revoir après 1945). Rappelons que ces alliances se firent d'autant plus librement que les gouvernements ne purent ou ne surent exiger la cohérence de leur majorité sur la matière analysée.

En 1920 et en 1921, catholiques flamands et socialistes flamands ont constitué une alliance majoritaire respectivement sur l'unilinguisme des services intérieurs des administrations publiques de Flandre (1920), contre le principe de la liberté communale en matière linguistique (1920), contre la dualisation de l'administration centrale (1921), et pour le texte de loi voté par le Sénat. Le centre de gravité de la majorité était ici dans le camp gouvernemental puisqu'il s'agissait d'une tripartite catholiques-socialistes-libéraux. Il ne recoupaît cependant pas toute la majorité: les socialistes wallons se rangèrent dans l'opposition et les catholiques wallons furent réellement divisés (encore, le tableau ne reprend-il pas le pouvoir dont bénéficia la tendance Poncelet en 1920 pour faire passer la dualisation de l'administration centrale). Par ailleurs, les nationalistes flamands votèrent avec les catholiques et les socialistes flamands pour l'unilinguisme de la Flandre et contre l'autonomie communale (*de facto*, le français en Flandre).

En 1932, l'alliance majoritaire fut celle que formèrent les catholiques flamands, les socialistes flamands et wallons, les libéraux wallons et les nationalistes flamands, pour empêcher que ne passe le bilinguisme de l'administration centrale. A cette occasion, la position des catholiques flamands fut certes plus ambiguë: ils s'abstinrent à la Chambre, mais pas au Sénat. Les forces à la base de ce vote furent également assez différentes de celles de la coalition gouvernementale (catholique-libérale), en raison de l'attitude des catholiques wallons, à nouveau divisés (11 wallons votèrent pour l'unilinguisme de la Flandre, 6 contre; 6 votèrent contre l'autonomie communale et 5 pour), et des libéraux flamands qui ne furent pas non plus unanimes sur cette question. Les catholiques wallons choisirent même d'être franchement minoritaires lors du vote sur le bilinguisme du haut fonctionnaire en 1932: 17 d'entre eux se prononcèrent en sa faveur! Pour comprendre cette modification du rapport des forces, il faut se souvenir du fameux "Compromis des Belges" signé entre socialistes wallons et flamands décidés à s'entendre sur les questions linguistiques. Sur la base de quoi, en la circonstance, ils s'échangèrent la dualisation de l'administration centrale (pour les Wallons), contre l'abandon des minorités francophones de Flandre (pour les Flamands). Il s'agit là d'un des premiers accords entre communautés sur leur autonomie réciproque, augurant des arrangements futurs qui conduiront à l'homogénéisation complète des deux grandes régions linguistiques du pays. Il faut cependant être prudent sur l'interprétation de ce Compromis. Sans doute a-t-il joué un rôle important dans l'accélération de la législation linguistique, comme le dit Mabille <sup>164</sup>; il ne faudrait cependant pas oublier que la revendication de la dualisation de l'administration centrale et bruxelloise était à l'époque largement partagée par les Wallons eux-mêmes, pour les raisons défensives dont on a fait état.

Quant à l'abstention des catholiques flamands à la Chambre en 1932, elle leur permit d'éviter de se ranger aux côtés des socialistes - ce qui sauvagardait les ap-

164 Cfr. X. MABILLE, *op. cit.*, p. 234.

parences de l'unité du parti catholique (stratégie de façade que l'on retrouve aussi chez beaucoup de catholiques wallons: par rapport au bilinguisme, ils prirent la position contraire des Flamands et s'abstinrent pourtant lors du vote final de la loi). On l'aura noté, ce fut la seule fois où les catholiques flamands optèrent pour une stratégie de minoritaires, qui, comme on vient de le signaler, ne fut que faussement minoritaire. Au Sénat, sur cette même matière, ils se retrouvèrent bien majoritaires ainsi que dans le vote de la loi dans son ensemble. Lors des débats de la loi de 1932, comme dans ceux qui présidèrent à la loi de 1921, on observe ainsi une tendance qui ne fera que s'affirmer dans le futur: celle de la division du parti catholique, et particulièrement de son aile francophone, en même temps que sa volonté de sauver son unité et sa difficulté à y parvenir. Avec pour conséquence finale, le "suivisme" obligé de ses Francophones qui sont clairement minoritaires.

Nous avons déjà souligné que ces "majorités d'idées" (où se retrouvent cependant de manière quasi-constante les catholiques flamands) furent permises par les libertés qu'accordèrent les gouvernements au Parlement; ceux-ci n'eurent à vrai dire pas vraiment le choix. Nous disions en introduction qu'un Etat faible ne peut que difficilement s'opposer au nationalisme. En quoi l'Etat belge serait-il donc "faible"? Il l'est en ce qu'il n'a jamais pu s'imposer aux mouvements de fond qui traversèrent sa société civile.<sup>165</sup> Sur les plans religieux et socio-économique, cet Etat a dû composer avec les partis politiques qui y prirent une part prépondérante. Et sur le plan linguistique, il en fut de même, avec cette difficulté supplémentaire que ce clivage traverse tous les partis. Cette prééminence du Parlement se manifesta de plusieurs manières. Dans les deux lois étudiées, le Gouvernement lâche la bride au Parlement. En 1920, il s'agit d'une proposition de loi venant des catholiques flamands; s'il y eut intervention du gouvernement, ce fut seulement pour étendre cette loi à la Wallonie. Le gouvernement Jaspar se trouva par contre à l'origine de la loi de 1932. Néanmoins, suite à son échec, Renkin qui lui succéda laissa au Parlement le soin de discuter la question. On se souvient par ailleurs qu'à l'occasion de différents votes, des ministres (socialistes et libéraux) firent dissidence par rapport à leur chef de file. A la latitude laissée au Parlement correspond dès lors un manque flagrant de solidarité gouvernementale.<sup>166</sup> Est-ce dire pour autant que le Gouvernement ne joua *aucun* rôle à ces différentes occasions? Nous avons vu que ce n'était pas le cas. En 1920, le ministre Jaspar vola au secours de la tendance Poncelet et rendit possible la dualisation de l'administration centrale. D'une manière générale d'ailleurs, ce sont ses amendements qui permirent à la Chambre de trouver des formules de conciliation entre Flamingants et Francophiles. En 1921, Carton de Wiart pesa de tout son poids sur la Chambre pour qu'elle votât tel quel le projet du Sénat, afin d'éviter un conflit entre les deux hémicycles. En 1932, ce fut aussi la solution de transaction du Premier Ministre Renkin qui permit d'emporter le vote, il est vrai sur la base d'une triple transaction (pour les socialistes: la dualisation de l'administration qui sauvegardait les intérêts des fonctionnaires wallons; pour le

165 A ce sujet, cfr. notre article déjà cité "Formation de l'Etat, classes sociales et hégémonie politique...".

166 A la Chambre en 1920, deux membres du gouvernement s'opposent à la loi: le socialiste Destrée et le libéral Janson; Destrée se met encore dans l'opposition en 1921 et s'oppose ainsi à 3 autres ministres socialistes qui votèrent la loi de 1921 (Vandervelde, Wauters, Anseele). Toujours en 1921, le libéral Devèze s'opposa à l'autre ministre libéral (Franck.) qui vota la loi. En 1932, au moment du vote terminal de la loi au Sénat, aucun ministre n'était présent.

Gouvernement: un traducteur à côté de chaque directeur incapable de parler la seconde langue nationale - une façon de préserver l'unité jurisprudentielle des décisions administratives; pour les Flamands: la dualisation de l'administration centrale dans les 6 mois). Devant le Sénat enfin, toujours en 1932, le ministre de l'Intérieur Carton soutint, contre ses propres idées, le texte de la Chambre. On le voit, au niveau des gouvernements comme à celui du Parlement, la réforme de l'Etat belge n'alla pas sans multiples conflits et compromis, le plus souvent au-delà des clivages partisans et des clivages entre majorité et opposition. Cette réforme apparaît ainsi comme un élément profondément perturbateur d'équilibres qui s'étaient constitués avant qu'elle ne fasse réellement irruption sur la scène politique, caractéristique qui restera la sienne tout au long de l'histoire de ce siècle.

**Summary: The linguistic status of the civil servants in the interbellum in Belgium. An analysis of linguistic laws.**

*This analysis concentrates on the linguistic laws of 1921 and 1932 concerning the linguistic status of the civil servants, and on their contribution to the quest for political identity of Flanders. It exhibits the real political signification of the parliamentary debates on unilinguism and bilingualism. This debate is in the same time paradoxical and instructive for the future of the country. The paradox is that the Flemish circles were in favour of the bilingualism of the civil servants (which postulates a unitary conception of the State), and the Frenchspeaking for the other solution (supposing the linguistic duality of the civil servants). The unilinguist solution which was decided will certainly facilitate the federalization of the civil services beginning in the sixties. In fact, every solution was in favour of Flanders: either the bilingualism would increase the number of Flemish civil servants (due to the ignorance of Dutch language by the Frenchspeaking), either the unilinguism would create the bases for Flemish own civil services.*



# De verhouding tussen politiek en bestuur in het Belgisch Europees beleid <sup>1</sup>

door Jan BEYERS

Navorser aan de Universiteit van Antwerpen

## Inleiding: de afstand tussen politiek en bestuur

In 1989 ondernamen Dierickx en Majersdorf een onderzoek naar de politieke en administratieve cultuur van leidinggevende ambtenaren, politici en kabinetsmedewerkers in België. <sup>2</sup> Het uitgangspunt van dit onderzoek was dat de waarden en denkbeelden van beleidsvormers wegen op de concrete alledaagse beleidsvorming. <sup>3</sup> Dierickx en Majersdorf concludeerden uit hun onderzoek dat de verhouding tussen politiek en bestuur in België in sterke mate gekenmerkt wordt door het klassieke Weberiaanse bureaucratische model met een strikte taakverdeling tussen administratie en politiek. Hierbij staan ambtenaren en politici niet op voet van gelijkheid. Tussen beiden bestaat een hiërarchische verhouding: de politici nemen de beslissingen en de ambtenaren voeren uit. Bovendien wordt deze verhouding door de betrokken ambtenaren als problematisch ervaren.

Dit problematische heeft een structureel of objectief en een cultureel of subjectief karakter. Met structureel bedoel ik de posities die actoren innemen in de beleidsnetwerken. In welke mate slagen de betrokkenen erin het centrum te bezetten, of in welke mate zijn ze eerder marginaal betrokken bij de beleidsnetwerken? Uit de gegevens van Dierickx en Majersdorf blijkt dat in structureel opzicht de Belgische ambtenaren bijzonder weinig rechtstreekse contacten hebben met de politici. Doch, ook politici onderhouden weinig rechtstreekse contacten met ambtenaren. De centrale positie in het netwerk tussen ambtenaren en politici

---

1 Dit onderzoek, waarvan Guido Dierickx (UIA) de promotor is, werd gefinancierd door het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen (FWO-V, 073/1557). Interviews werden voornamelijk uitgevoerd door interviewers uit de ISPO-pool van de KUL. Hierbij wens ik mijn erkentelijkheid uit te drukken tegenover Ann Carton voor de hulp bij de uitvoering van het veldwerk. Een speciale vermelding verdienen Tarik Van Ballaer en Ward Vanoverberghe, die lange interviews met experts uitvoerden. Peter Bursens (FWO-V, UIA) en Bart Kerremans (KUL) hielpen met de uitvoering van het kwalitatief onderzoek, de coördinatie van het veldwerk en gaven nuttige tips. Tenslotte gaat mijn dank uit naar Jan De Bock en Vincent Mertens de Wilmars van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging. Zij hebben me voorzien van alle nodige informatie voor de praktische uitvoering van dit onderzoek.

2 G. DIERICKX, P. MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*. Brugge, 1993.

3 Dit onderzoek kaderde in de tweede fase van een internationaal onderzoek dat de bedoeling had het politiek administratief bestel van Duitsland, Zweden, Australië, Nieuw Zeeland, de Verenigde Staten en België te vergelijken. In een eerdere fase tijdens de jaren '70 waren ook Frankrijk, Nederland, Italië, Groot-Brittannië, Duitsland en Zweden betrokken bij dit onderzoek. Zie hiervoor: J.D. ABERBACH, e.a., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, 1981. S.J. ELDERVELD, *Bestuur en beleid, Politiek en Bestuur in de ogen van kamerleden en hoge ambtenaren*. Assen, 1980.

wordt ingenomen door de kabinetten. Terwijl het structureel aspect eerder de klemtoon legt op de relatie tussen de ambtenaar en de politicus in de communicatienetwerken, benadrukt het subjectief aspect de houdingen en de opvattingen van de ambtenaren tegenover de politieke actoren en de politiek in het algemeen. Uit het onderzoek van Dierickx en Majersdorf blijkt dat de hoge ambtenaren in België een grote afkeer hebben van de politici, de politiek in het algemeen en de beleidsvorming in het bijzonder.

De vraag die na het onderzoek werd gesteld was of de relatie tussen politici en ambtenaren in alle omstandigheden een dergelijk problematisch karakter heeft en of het niet mogelijk is om in bepaalde beleidsdomeinen ambtenaren te vinden die een andere houding aannemen tegenover de politiek. Met betrekking tot welke groep ambtenaren kon deze veronderstelling worden gemaakt? Er werd gedacht aan ambtenaren en diplomaten die verantwoordelijk zijn voor het Belgisch Europees beleid binnen de werkgroepen van de Raad van Ministers. Verschillende auteurs hebben reeds gewezen op het feit dat beleidsvorming in een Europese context van een geheel andere aard is dan beleidsvorming in een nationale context.<sup>4</sup> Daarom kan verondersteld worden dat ambtenaren die zich bezighouden met Europese beleidsvorming een andere relatie ontwikkelen tegenover de politici en het politieke gebeuren.

Er zijn twee redenen om uit te gaan van deze veronderstelling. Ten eerste, betrokkenheid bij Europese beleidsvorming is equivalent met betrokkenheid bij intergouvernementele onderhandelingen en besluitvorming. In de werkgroepen van de Raad waarin deze ambtenaren onderhandelen, wordt formeel wel niets beslist. Doch, in de praktijk komt een wetgevend voorstel van de Commissie zelden op de agenda van de ministeriële vergadering vooraleer er een akkoord bestaat tussen de vertegenwoordigers van de lidstaten op het niveau van de werkgroepen en/of Coreper. Het bestaande empirische onderzoek toont aan dat de facto vele beslissingen genomen worden op het ambtelijke niveau.<sup>5</sup> Ten tweede hebben de onderhandelingen in de werkgroepen van de Raad dikwijls een zeer gespecialiseerd karakter. De politieke en de ambtelijke superieuren van de onderhandelende ambtenaren beschikken doorgaans niet over de deskundigheid om het hele onderhandelingsproces te kunnen doorgronden. Ambtenaren die in de werkgroepen van de Raad onderhandelen beschikken bijgevolg over een relatief grote mate van beleidsvrijheid.

Ook al kan misschien in een aantal hoofden van ambtenaren het klassieke bureaucratiese model als ideaalbeeld overheersend zijn, de alledaagse praktijk is duidelijk geëvolueerd naar een situatie waarin ambtenaren maximaal participeren aan de politieke besluitvorming. Ambtenaren nemen standpunten in en be-

<sup>4</sup> M.P.C.M. VAN SCHENDELEN, Naar een transnationale bureaucratie? In: W.J.H. VAN 'T SPIJKER (red.), *Beleidsvernieuwing bij de overheid*. Alphen aan de Rijn, 1992.

G. PETERS, Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community. In: A. SBAGIA (red.), *Euro-Politics: institutions and policymaking in the New European Community*. Washington D.C., 1992, pp. 75-122.

S. MAZEY, J. RICHARDSON, Promiscuous Policymaking: The European Policy Style. In: C. RHODES, S. MAZEY (eds.), *The State of the European Union. Building a European Polity*. London, 1995, pp. 337-359.

<sup>5</sup> Voor een overzicht zie o.m.: J. BEYERS, De Structuur van Besluitvorming in de Raad van Ministers van de Europese Unie. *Res Publica*, 1994, nr. 3-4, pp. 381-398.

palen in sterke mate de beslissingen. Enerzijds biedt de aard van het Europees beleidsproces de betrokkenen de mogelijkheid zich eerder te erkennen in een meer politiek rolmodel dan in een klassiek bureaucratisch rolmodel. Anderzijds kan een meer politiek rolmodel tevens gezien worden als een *conditio sine qua non* om efficiënt te kunnen participeren aan Europese beleidsvorming.

Natuurlijk is het feit of beslissingen worden genomen op het ambtelijke niveau geen voldoende reden om aan te nemen dat de structurele afstand tussen politici en ambtenaren kleiner zou zijn of dat de relatie tussen het politieke gebeuren en ambtenaren niet meer problematisch zou zijn. Er kan verondersteld worden dat de Europese ambtenaar dichter in de buurt komt van wat Aberbach e.a. theoretisch omschrijven als het politieke rolmodel.<sup>6</sup> Immers, beleidsformulering, bemiddeling tussen belangen en het vertolken van idealen zijn functies die worden opgenomen door ambtenaren die actief zijn in een Europese context. Aberbach e.a. veronderstellen echter eveneens dat de hiërarchische verhouding tussen ambtenaren en politici verandert in een situatie waarin ambtenaren met politici en andere beleidsvormers onderhandelen op voet van gelijkheid. De vraag is in welke mate aan dit laatste kenmerk van het politiek rolmodel kan voldaan worden met betrekking tot Europese beleidsvorming.

Er zijn aanwijzingen die doen vermoeden dat de relatie tussen ambtenaren, politici en het politieke gebeuren niet noodzakelijk zonder problemen is. Uit kwalitatieve interviews blijkt dat de politieke input in het dagelijks Europees beleid beperkt is en dat dit bovendien betreurd wordt door de ambtenaren. Het Belgisch beleid wordt door ambtenaren ook een tekort aan creativiteit verweten. Typerende uitspraken tijdens de kwalitatieve interviews zijn: 'men wacht op ideeën van de Commissie', 'men volgt de ideeën van de Commissie', dit gebeurt soms 'te principieel' en 'men is te meegaand vanuit de optie dat we ons als klein land maar supranationaal moeten opstellen'. Beyers en Kerremans beschrijven Belgische coördinatie als ambtelijk, met een beperkte politieke input.<sup>7</sup> Anderen beschouwen de beperkte parlementaire controle en de sterke rol van de uitvoerende macht als kenmerkend voor het Belgisch Europees beleid.<sup>8</sup> Parlementaire debatten zijn doorgaans beperkt tot sleutelmomenten in de Europese integratie, zoals de herziening van het Verdrag. Het dagelijks Europees beleid komt er zelden aan bod. Met andere woorden, het lijkt erop dat inzake Europese materies niet de ambtenaren, maar eerder de politici gemarginaliseerd zijn.

## I. Opbouw van dit artikel

Dit artikel heeft als oogpunt de relatie tussen het politieke en het administratieve bedrijf inzake het Belgisch Europees beleid op een empirische wijze te on-

---

6 J.D. ABERBACK, R. PUTMAN, B.A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, 1981.

7 J. BEYERS, B. KERREMANS, European Intergration and Belgian Politics: The Dilemma between Autonomy and Cohesion. In: K. HANF, B. SOETENDORP, eds., *Small States and EU-Membership* (in press). London, 1997.

8 B. KERREMANS, The Belgian Point of View on the Intergovernmental Conference of 1996: The End of the Permissive Consensus? *Cahiers du CERIS*, nr. 4, forthcoming.

L. DE WINTER, T. LAURENT, The Belgian Parliament and European Integration. In: P. NORTON (ed.), *National Parliaments and the European Union*. London, 1996, pp. 75-91.

derzoeken. Zowel structurele als subjectieve aspecten van de relatie komen aan bod. Verder onderzoek ik in welke mate er een verband bestaat tussen subjectieve en structurele aspecten. De formeel administratieve details van de coördinatie van het Belgisch Europees beleid vallen buiten het bestek van dit artikel. Over de politieke discussies betreffende de Belgische coördinatie in het algemeen en het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten in het bijzonder werd reeds elders gepubliceerd.<sup>9</sup> Ik beperk me in dit stuk tot de algemene verhouding politiek versus bestuur en maak hiervoor opnieuw gebruik van de door de Dierickx en Majersdorf verzamelde data en meer recente data van ambtenaren die betrokken zijn bij Europese besluitvorming.

Met gegevens over de communicatienetwerken van 157 hogere ambtenaren, 28 kabinetmedewerkers en 51 politici konden Dierickx en Majersdorf de relaties tussen de ambtenaar en de politicus op een kwantitatieve manier uitdrukken. De samenstelling van hun steekproef gebeurde op basis van de Gids der Ministeries van 1988-89. Alle rangen van 15, 16 en 17 werden als mogelijke respondenten beschouwd.<sup>10</sup> Uit deze groep van ongeveer 450 personen werd een toevallige steekproef van 170 eenheden getrokken waarbij de verhouding tussen het aantal ambtenaren-generaal van elk ministerie in acht werd genomen. In de interviews werd gepeild naar onder andere de houding tegenover sociale en politieke conflicten, de communicatie met andere beleidsvormers, de houding ten aanzien van bestuur, hun zelfbeeld en het verschil in partijdige en onpartijdige ideologie.

Tijdens het voorjaar van 1994 werden Belgische ambtenaren die betrokken waren bij Raadsonderhandelingen geïnterviewd. Deze steekproef werd gebaseerd op de lijst van 170 ambtelijke werkgroepen van de Raad van Ministers tijdens het Belgisch voorzitterschap van 1993.<sup>11</sup> Van deze 170 werkgroepen waren er 143 die ook effectief vergaderden tijdens het Belgisch voorzitterschap. In elke werkgroep werd België telkens door minstens één ambtenaar vertegenwoordigd. In totaal werden 94 Belgische ambtenaren geïnterviewd. 64 ambtenaren participeerden vanuit allerlei vakministeries aan Europese onderhandelingen. 30 ambtenaren of diplomaten waren vanuit hun functie bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken of de Permanente Vertegenwoordiging (PV hierna) verantwoordelijk voor

9 J. BEYERS, B. KERREMANS, *a.w.*

10 Ambtenaren van Defensie en Buitenlandse Zaken werden niet bij het onderzoek van Dierickx en Majersdorf betrokken. Dit gebeurde om de internationale vergelijkbaarheid mogelijk te maken. Diplomaten en militairen waren ook niet betrokken bij het onderzoek in de andere landen. De steekproef van Dierickx en Majersdorf is, met uitzondering van het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, representatief voor de populatie hogere ambtenaren.

11 Het is moeilijk een exacte schatting van de populatie te maken. In totaal schat ik dat gedurende het Belgisch voorzitterschap zo'n 110-tal ambtenaren uit vakministeries op deeltijdse basis bij Europese onderhandelingen in de Raad van Ministers werden betrokken. Op de Belgische PV werkten naast 21 diplomaten ook nog 13 ambtenaren die werden gedetacheerd vanuit vakministeries. Verder schat ik het aantal diplomaten en ambtenaren dat vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken dagelijks met Raadsonderhandelingen bezig is op 15. Het totaal aantal voltijdsen werkzaam in de PV's van de toen 12 lidstaten wordt geschat op 300.

het Belgisch Europees beleid in de werkgroepen.<sup>12</sup> De eerste groep is slechts deeltijds betrokken bij Europese besluitvorming, terwijl de tweede groep dagelijks te maken heeft met Europese dossiers. Gemakshalve noem ik de eerste groep verder deeltijds en de tweede groep voltijds. Er is alvast één groot verschil tussen de steekproef van 1989 en de meer recente steekproef. Alle respondenten in het onderzoek van 1989 behoorden tot rang 15 tot 17. In het recente onderzoek zitten amper respondenten met deze rang. De meesten hebben de rang van bestuurssecretaris. Naast Belgische ambtenaren werden tevens 108 ambtenaren van de toen andere 11 lidstaten geïnterviewd. Deze ambtenaren werden geselecteerd op basis van de samenstelling van 13 vooraf geselecteerde Raads-werkgroepen.

TABEL I

## Overzicht van de gebruikte gegevens

data uit steekproef van 1989		data uit steekproef van 1994		
kabinets- medewerkers	hoge ambtenaren	respondenten uit andere lidstaten <sup>13</sup>	Belgische voltijdsen	Belgische deeltijdsen
N=28	N=157	N=108	N=30	N=64

Het artikel wordt verder als volgt gestructureerd. Aan de hand van gegevens over de communicatienetwerken wordt in het volgende deel de structurele relatie tussen ambtenaren onderling, tussen ambtenaren en politici en tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers beschreven. In het vierde deel wordt de afstand tussen ambtenaren en het politieke bedrijf beschreven aan de hand van twee schalen: een schaal die de subjectieve afstand tussen de ambtenaar en de politieke actoren meet en een schaal die het zelfvertrouwen van ambtenaren in onderhandelingen meet. In het vijfde deel worden een aantal factoren van professionele en vroege socialisatie beschreven die gerelateerd kunnen zijn tot de subjectieve afstand. Het zesde deel relateert deze socialisatiefactoren aan de factoren die de subjectieve afstand meten. Tenslotte tracht ik te antwoorden op de vraag in welke mate een eventuele structurele of objectieve afstand tot politici samenhangt met de subjectieve afstand die ambtenaren ervaren tegenover het politieke bedrijf. Is het zo dat bepaalde opvattingen en houdingen tegenover het politieke bedrijf de constructie van netwerken verhinderen of bevorderen?

12 Op het moment van het veldwerk (1994) werd België in de werkgroepen van de Raad van Ministers vertegenwoordigd door in hoofdzaak federale ambtenaren. Daarom waren slechts 7 ambtenaren van gemeenschappen en gewesten betrokken binnen dit luik van het onderzoek. Sinds de inwerkingtreding van het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten in maart 1994 zijn hier wel veranderingen opgetreden. Daarom werden in 1995 supplementaire interviews met ambtenaren van Gemeenschappen en de Gewesten uitgevoerd. Voor resultaten van dit bijkomende onderzoek verwijs ik naar andere publikaties (J. BEYERS, B. KERREMANS, *a.w.*)

13 De verdeling van respondenten van andere lidstaten is als volgt: 11 Britten, 10 Denen, 12 Duitsers, 12 Fransen, 5 Grieken, 10 Ieren, 11 Italianen, 4 Luxemburgers, 8 Nederlanders, 11 Portugezen en 11 Spanjaarden.

## II. De structurele afstand tussen politiek en bestuur

Zowel in het onderzoek van 1989 als in het recente onderzoek werd gepeild naar de communicatienetwerken van ambtenaren. Ambtenaren konden tijdens de interviews aangeven hoeveel ze beroepshalve contact hadden met mogelijke partners (kabinetsmedewerkers, ambtenaren, politici, belangengroepen...). Antwoorden werden gespecificeerd op een zes-puntenschaal: 1 = 'meermaals per week', 2 = 'wekelijks', 3 = 'regelmatig, maar niet wekelijks' (data 1989) of 'om de twee weken' (data 1994), 4 = 'af en toe', 5 = 'zelden' en 6 = 'nooit'.

In tabel II staan de percentages van respondenten die beweren regelmatige contacten te onderhouden met de vermelde partner in het communicatieproces. Met 'regelmatig' wordt een score van 1 ('meermaals per week'), een score van 2 ('wekelijks') en een score van 3 ('regelmatig, maar niet wekelijks' of 'om de twee weken') bedoeld. Hoe hoger het cijfer in de tabel hoe meer de respondent behorende tot een bepaalde groep kans maakt om te communiceren met de vermelde partner. Tabel II geeft een onderscheid tussen ambtenaren en kabinetsleden uit de steekproef van 1989, Belgische ambtenaren of diplomaten die voltijds betrokken zijn bij EU-beleidsvorming, Belgische ambtenaren die deeltijds betrokken zijn bij Europese beleidsvorming en ambtenaren of diplomaten uit de andere lidstaten die voltijds betrokken zijn bij Europese beleidsvorming.

De eerste twee kolommen herinneren aan de vaststellingen van Dierickx en Majersdorf. Kabinetsleden bouwen in sterke mate politieke contacten uit (65% met parlementsliden, 50% met politieke partijen en 57% met het kabinet van premier). Bovendien hebben ze een relatief grote voeling met allerlei maatschappelijke sectoren (75% met belangengroepen, 43% met lokale overheden en 47% met regionale overheden). Ze vormen ook in sterke mate de brug met andere kabinetten (82%). Ambtenaren daarentegen hebben de meeste communicatie met het eigen kabinet (86%) en met ambtenaren in het eigen ministerie (93%). Met alle andere partners communiceren ze minder dan de kabinetsmedewerkers.

De gegevens in tabel II wijzen op een beperkte betrokkenheid van kabinetsmedewerkers in het Europees beleid. Belgische Europese ambtenaren die deeltijds betrokken worden bij Europese materies communiceren in vergelijking met de ambtenaren uit het Dierckx-Majersdorf onderzoek minder met het eigen kabinet (59% tegenover 86%) en met kabinetten op andere ministeries (11% tegenover 23%). Voltijds communiceren wel meer met kabinetten van andere ministeries (53% tegenover 23%), maar hun communicatie met andere kabinetten is nog steeds inferieur aan de communicatie die kabinetsmedewerkers aan de dag leggen met andere kabinetten (53% tegenover 82%).

Tabel II geeft echter geen volledig beeld van betrokkenheid van kabinetsmedewerkers bij het Belgisch Europees beleid. Er werden amper kabinetsmedewerkers geïnterviewd. Dit heeft te maken met het feit dat de steekproef werd gebaseerd op de populatie van onderhandelaars in werkgroepen van de Raad van Ministers. Uit de steekproef blijkt dat kabinetsleden in 2 van de 170 werkgroepen participeerden aan onderhandelingen in de werkgroepen. Het is echt ongebruikelijk dat kabinetsleden deelnemen aan onderhandelingen in de werkgroepen van de Raad. De deelname van 2 kabinetsleden aan onderhandelingen in 2 werkgroepen tijdens het Belgisch voorzitterschap kan verklaard worden door het politiek controversiële karakter van de onderhandelingen in die werkgroepen. Ook

drie case-studies, waarvan elders verslag wordt gedaan <sup>14</sup>, leiden tot de conclusie dat kabinetsmedewerkers vooral betrokken worden bij de gepolitiseerde Europese dossiers. Gezien de beperkte politisering van Europese dossiers in het algemeen, kan aangenomen worden dat kabinetsmedewerkers slechts sporadisch betrokken worden bij de dagelijkse afhandeling van Europese dossiers.

TABEL II

Percentage regelmatige communicatie  
(vergelijking data 1989 en data 1994, N=387) <sup>15</sup>

	ambtenaren	kabinets- medewerkers	deeltijdsen	voltijdsen	niet-Belgen
	steekproef 1989		steekproef 1994		
Diensten van de Eerste Minister	17%	57%	6%	17%	10%
Ambtenaren van het eigen ministerie	93%	85%	87%	93%	87%
Ambtenaren van andere ministeries	26%	33%	16%	73%	57%
Kabinetten van andere ministeries	23%	82%	11%	53%	-
Kabinetten van het eigen ministerie	86%	-	59%	87%	-
Parlementsleden	10%	65%	6%	13%	12%
Politieke Partijen	10%	50%	3%	0%	10%
Belangengroepen	34%	75%	19%	33%	44%
Lokale Overheden	11%	43%	9%	20%	10%
Regionale Overheden	24%	47%	23%	27%	12%
N	157	28	64	30	108

Een analyse van tabel II maakt tevens het onderscheid tussen deeltijdsen en voltijdsen duidelijk. De deeltijdsen hebben over de hele lijn nog minder uitgebouwde communicatienetwerken dan de nationale ambtenaren uit het onderzoek van 1989. De Europese voltijdsen daarentegen hebben meer uitgebreide communicatienetwerken dan de ambtenaren uit het onderzoek van 1989. Doch, hun communicatienetwerken zijn niet vergelijkbaar met die van de kabinetsmedewerkers die participeerden aan het onderzoek van 1989. Ze communiceren minder met politieke partners (de eerste minister, de partijen, het parlement), belangengroepen en andere bestuurslagen (lokaal en regionaal) dan de kabinetsmedewerkers die in 1989 werden geïnterviewd. Er is nog een opvallend verschil. Voltijdsen communiceren beduidend meer met ambtenaren van andere mini-

14 J. BEYERS, B. KERREMANS, *a.w.*

15 Enkele variabelen uit het onderzoek van 1989 werden opnieuw gecodeerd. Dierickx en Majersdorf maakten een onderscheid tussen communicatie met 'parlementsleden uit de meerderheid' en 'parlementsleden uit de oppositie'. Voor de Belgische Euroambtenaren uit het recente onderzoek werd dit onderscheid niet gemaakt. Enkel communicatie 'met parlementsleden' werd in overweging genomen. Daarom werden de scores van de twee variabelen in het Dierickx-Majersdorf onderzoek gemiddeld en beschouwd als de score voor communicatie 'met parlementsleden'. Eenzelfde procedure werd toegepast voor 'lokale politici' en 'lokale ambtenaren' (werd 'lokale overheden') en voor 'regionale politici' en 'regionale ambtenaren' (werd 'regionale overheden').

steries (73% tegenover respectievelijk 20%, 36% en 36%). Deze ambtelijke netwerken zijn belangrijker dan netwerken die uitgebouwd worden met kabinetten van andere ministeries (53%). Enkel met het eigen kabinet is de communicatie op een vergelijkbaar niveau (87%).

In het recente onderzoek werden een aantal extra vragen opgenomen die meer betrekking hebben op het specifieke van de werkomgeving van de Europese ambtenaren. Zo kan op basis van formele regels verondersteld worden dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken een belangrijke potentiële partner is. Supranationale instellingen, zoals de Europese Commissie en het Raadssecretariaat, spelen een cruciale rol in de intergouvernementele netwerken<sup>16</sup>. Ook het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité spelen een, weliswaar bescheiden, rol in de besluitvorming. Tabel III geeft een overzicht van deze variabelen. De gegevens werden op dezelfde manier gedichotomiseerd als in tabel II. Tabel III introduceert ook een nieuw onderscheid: ambtenaren wiens ministerie vertegenwoordigd is in de PV en ambtenaren wiens ministerie niet vertegenwoordigd is in de PV.<sup>17</sup> In de eerste groep bevinden zich 45 respondenten, in de tweede groep 19 respondenten. Gezien het om kleine aantallen gaat moeten de contrasten groot zijn om conclusies te trekken. In de tabel werden significante contrasten (volgens de Chi<sup>2</sup>-toets) in het vet aangeduid.

Het onderscheid tussen deze twee groepen is niet onbelangrijk. Ambtenaren waarvan het ministerie een vertegenwoordiger heeft gedetacheerd in de PV, zijn voor hun contacten met de Europese instellingen minder afhankelijk van de ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hun vertegenwoordiger in de PV behartigt immers de belangen van hun departement in Europese onderhandelingen. De data bevestigen dit beeld. Ambtenaren uit een departement zonder een contactpersoon in de PV nemen meer zelf contact op met ambtenaren van andere ministeries (32% tegenover 9%) en ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken is van groter belang voor deze ambtenaren (42% tegenover 20%). Ze doen bovendien meer beroep op het Secretariaat van de Raad (59% tegenover 39%). Wat betreft andere partners (o.a. regionale en lokale overheden, de diensten van de eerste minister...) zijn de verschillen tussen beide groepen gering.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en andere departementen zijn cruciale partners in de communicatienetwerken van al onze respondenten. Ook de Europese Commissie en het Secretariaat van de Raad zijn belangrijke partners voor voltijdsen, deeltijdsen, Belgen en niet Belgen (tussen de 39% en de 89%). Hun positie in het communicatie-netwerk staat in schril contrast met de positie die wordt ingenomen door het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal

16 M. WESTLAKE, *The Council of the European Union*. London, 1995.

17 Op het ogenblik van de data-verzameling waren de Federale Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Landbouw, van Financiën, van Verkeer en Infrastructuur, van Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Handel, van Economische Zaken, van Milieu vertegenwoordigd in de PV. De Federale Ministeries van Binnenlandse Zaken, van Ambtenarenzaken, van Volksgezondheid, van Defensie, van Begroting, van Wetenschapsbeleid, van Tewerkstelling en Arbeid, van Pensioenen en Sociale Zaken waren niet vertegenwoordigd in de PV. Wat betreft de Gemeenschappen en de Gewesten waren op het moment van de data-verzameling enkel de Franstalige Gemeenschap en het Waalse Gewest vertegenwoordigd in de PV.



Comité (tussen de 0% en de 13%).<sup>18</sup> Uit de gegevens van tabel III blijkt dat voltijdsen meer contacten hebben met belangengroepen en de media dan de deeltijdsen, maar de verschillen zijn eerder gering. Politieke partners - parlementsleden en politieke partijen - komen er amper aan te pas (tussen de 0% en de 13%). Belangengroepen zijn belangrijker dan de politieke actoren (tussen de 16% en de 44%). Enkel de communicatie met regionale overheden is vergelijkbaar met de intensiteit van de communicatie met belangengroepen (tussen de 23% en de 27%).

TABEL III

Percentage regelmatige communicatie van Europese ambtenaren  
(data 1994, N=202)

	voltijdsen	deeltijdsen met vertegenwoor- diging in de PV	deeltijdsen zonder vertegenwoor- diging in de PV	niet Belgen (voltijdsen)
Ambtenaren van andere ministeries	73%	9%	32%	57%
Kabinetten van andere ministeries	53%	5%	5%	-
Kabinet van Buitenlandse Zaken	67%	9%	21%	-
Ambtenaren van Buitenlandse Zaken	80%	20%	42%	64%
Belangengroepen	33%	20%	16%	44%
Pers en media	30%	2%	0%	32%
Europees Parlement	10%	5%	0%	13%
Economisch en Sociaal Comité	0%	0%	0%	0%
Raadssecretariaat	89%	39%	58%	74%
Europese Commissie	67%	50%	42%	86%
N	30	45	19	108

Over het communicatienetwerk van ambtenaren van de andere lidstaten is er slechts een beperkte hoeveelheid gegevens beschikbaar. De laatste kolom in tabel II en tabel III stelt de gegevens voor van de niet-Belgen in het onderzoek. Natuurlijk gaat het hier om een sterk vereenvoudigde voorstelling van zaken. De

<sup>18</sup> Mijn gegevens laten niet toe te concluderen dat het Europees Parlement of het Economisch en Sociaal Comité politiek onbelangrijk zijn. Belangrijker is dat communicatie met het Raadssecretariaat en de Europese Commissie kwalitatief anders is. De Europese Commissie heeft een grote invloed op de agenda van de onderhandelingen, terwijl het Raadssecretariaat bijdraagt tot het gunstig verloop van de onderhandelingen, maar minder de agenda zal bepalen. Wat betreft het Economische en Sociaal Comité moet gezegd dat waarnemers - omwille van verscheidene redenen - tot de conclusie komen dat de invloed van deze partner zeker niet overschat mag worden (D. CORBEY, Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité. Economische democratie binnen de Europese Unie. *Internationale Spectator*, 1996, nr. 6, pp. 344-348). Aangaande de invloed van het Europees Parlement kan gesteld worden dat veel afhankelijk is van de besluitvormingsprocedure die gevolgd wordt (G. TSEBELIS, The Power of The European Parliament as a Conditional Agenda Setter. *American Political Science Review*, 1994, pp. 128-142.). Zo zal het Parlement bijvoorbeeld meer invloed kunnen uitoefenen in een medebeslissings-procedure dan in een samenwerkingsprocedure.

gegevens werden gedichotomiseerd en ik maak geen onderscheid op basis van mogelijke inter-nationale variaties. Niettemin blijkt uit deze gegevens dat de communicatienetwerken van de Belgen niet noodzakelijk op alle vlakken atypisch zijn. Blijkbaar zijn ook voor voltijdsen van andere lidstaten ambtelijke netwerken van groot belang (57% regelmatige contacten).<sup>19</sup> Parlementsleden en politieke partijen zijn ook voor niet-Belgen minder gefreunteerde partners (10%). Opvallend is dat de Belgische respondenten het regionale bestuursniveau belangrijker vinden dan hun buitenlandse collega's (12% tegenover 23% en 27%). Tabel III toont ook dat Belgische ambtenaren minder actief zijn in het zogenaamde voortraject van de onderhandelingen. Niet-Belgen bouwen iets meer contacten uit met de Europese Commissie (86% tegenover 67%, 50% en 42%) en belangengroepen (44% tegenover 33%, 20% en 16%).

De structurele gegevens duiden op een coördinatie met een sterk ambtelijk karakter. Het zijn vooral ambtenaren die de dienst uitmaken als het gaat om het Europees beleid. In tegenstelling tot het onderzoek van 1989 kan dus niet worden beweerd dat ambtenaren gemarginaliseerd zijn in de Europese beleidsvorming. De betrokkenheid van de politici bij het dagelijkse Europees beleid is eerder beperkt. De netwerken met de politici worden in hoofdzaak door de voltijdsen uitgebouwd. Dit gebeurt in sterke mate via communicatie met het eigen kabinet (87%), maar ook in niet geringe mate via communicatie met kabinetten van andere ministeries (53%). Politieke controle situeert zich in hoofdzaak binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Permanente Vertegenwoordiging. Voltijdsen coördineren ook tussen ambtenaren van allerlei andere ministeries en zij zijn de belangrijkste partners van de Europese instanties. Met andere woorden, ambtelijke actoren bezetten het centrum van de beleidsnetwerken en politieke actoren (o.m. parlementsleden) hebben in eerder beperkte mate en slechts onrechtstreeks toegang tot dit centrum.

### III. De afstand tussen het politieke gebeuren, de politici en de ambtenaar als subjectief ervaren verschijnsel

Tot hiertoe is de structurele positie van ambtenaren aan bod gekomen. De subjectieve afstand betreft de verhouding tussen de ambtenaar en het politieke gebeuren in een ruime betekenis. Hoe worden andere beleidsvormers (parlementsleden, de regering, belangengroepen, burgers...) gepercipieerd? Ik ga er vanuit dat het antwoord op deze vragen bepaald wordt door een latent continuüm met aan het ene uiterste het politieke rolmodel en aan het andere uiterste het be-

<sup>19</sup> Deze gegevens geven een zeer rudimentair inzicht in hoe coördinatie binnen de verschillende lidstaten plaatsvindt. Goed vergelijkbaar empirisch materiaal is niet beschikbaar. Een studie betreffende Nederlandse coördinatie bevestigt het ambtelijk karakter van standpuntbepaling voor Nederland (J.M.M. VAN DEN BOS, *Dutch EC Policy Making. A Model-Guided Approach to Coordination and Negotiation*. Amsterdam, 1991.). In het informele netwerk blijken ambtenaren van een lagere rang prominenter te zijn dan ambtenaren van een hogere rang. Ook dit is vergelijkbaar met mijn bevindingen. Kabinetsmedewerkers en ambtenaren met de rang 15 tot 17 zijn minder vaak betrokken dan ambtenaren met het niveau van bestuurssecretaris. Wat betreft de structurering van het netwerk zijn de gegevens nog minder vergelijkbaar. Ondanks een zekere graad van decentralisering en niet-hiërarchische gelaagdheid mag de centrale rol van de Permanente Vertegenwoordiging in het informele netwerk voor België niet onderschat worden (J. BEYERS, B. KERREMANS, a.w.).

stuursmodel. Zij die een meer politiek rolmodel aannemen, geloven in een grote variëteit aan gelijkwaardige beleidskeuzen. Ze menen dat de uiteindelijke keuze voor een beleid wordt bepaald door een conflict waarin macht een bepalende factor is. Deze ambtenaren weten de bijdrage van een grote groep actoren naar waarde te schatten. Ambtenaren die het bestuursmodel aanhangen zijn eerder overtuigd van de mogelijkheid van een optimale aanpak op basis van deskundigheid. Ze wijzen op de nefaste gevolgen van een uitgebreide participatie van allerlei actoren aan de beleidsvorming. Een uitgebreide participatie staat immers doorgaans gelijk met onbegrip voor de deskundigheid van de ambtenaren en is eerder een uiting van particuliere belangen. Om dit begrip, distantie tot politiek, te operationaliseren maak ik gebruik van één schaal die de door Dierickx en Majersdorf gebruikte schalen technocratie en aversie samenvat.<sup>20</sup> Met deze schaal kunnen de gegevens van 1989 vergeleken worden met de gegevens van 1994.

Uit het onderzoek van Dierickx en Majersdorf bleek reeds dat de Belgische ambtenaar zijn invloed op de beleidsvorming vrij laag inschatte. Bij de vraag naar de invloed van ambtenaren op de beleidsvorming schatten 39% van de Belgische ambtenaren tegenover 4% van de Duitse ambtenaren hun invloed in als 'weinig invloed' of 'geen invloed'. Het recente onderzoek peilt meer expliciet naar het zelfvertrouwen van de Belgische ambtenaar. Onderhandelaars hebben doorgaans een opvatting over de steun die ze ondervinden van hun eigen departementen. Ze kunnen ontevreden zijn betreffende de opleiding inzake internationale onderhandelingen. Mogelijkerwijs vinden ze de instructies die ze verkrijgen onvoldoende of onduidelijk. Bovendien kan er een gevoel bestaan dat vertegenwoordigers van andere lidstaten beter zijn voorbereid op de onderhandelingen. Zelfvertrouwen zoals hier beschreven, heeft in sterke mate een organisatorisch karakter. Het begrip zelfvertrouwen is ook ruimer dan de vraag naar de eigen invloed op de beleidsvorming zoals die in 1989 werd gesteld. Het verwijst ook naar de mate waarin betrokkenen oordelen dat ze adequaat kunnen omgaan met onzekerheden en een grote mate van autonomie. Dit begrip wordt geoperationaliseerd in een tweede schaal die zelfvertrouwen wordt genoemd.

De technische aspecten van de principale componenten analyse die werd gebruikt om de twee schalen te construeren worden in een annex behandeld. Tabel IV geeft formulering van de stimuli voor de schalen zelfvertrouwen en distantie. Volledigheidshalve geef ik ter informatie de lading per stimuli en de eigenwaarde. Belangrijker voor dit artikel is ten eerste in welke mate verschillende te onderscheiden groepen zich plaatsen op de gevonden schalen en ten tweede in welke mate er een verband bestaat tussen de structurele positionering en de subjectieve beleving van actoren. Ik wees reeds op het feit dat de betrokkenheid van politici bij het dagelijks Europees beleid van België beperkt is en die van ambtenaren groot. Impliceert de geringe communicatie tussen politici en ambtenaren een grote afstand van ambtenaren tegenover het politieke gebeuren?

---

20 G. DIERICKX, P. MAJERSDORF, *a.w.*

TABEL IVa

## Ladingen op de Component Zelfvertrouwen (data 1994, N=202)

1. Binnen de administraties van mijn land is er een tekort aan opleiding voor ambtenaren die betrokken worden bij onderhandelingen op Europees niveau.	0.92
2. In mijn land verloopt de interne coördinatie van de standpunten van verschillende ministeries op een chaotische manier.	0.99
3. Ik weet dikwijls niet goed welk standpunt ik moet verdedigen in de werkgroepen.	0.91
4. Enkel al doende heb ik geleerd hoe ik moest omspringen met ingewikkelde Europese dossiers.	0.79
5. Overzichtelijkheid van de beleidsvoorbereiding is van groot belang voor ambtenaren. De administratieve structuur in ons land draagt daar niet steeds toe bij.	0.88
6. De meeste Lidstaten bereiden zich veel grondiger voor op de onderhandelingen in Brussel dan wij.	0.84
7. De instructies m.b.t. de in te nemen standpunten die ik krijg vanuit mijn ministerie zijn altijd zeer duidelijk omschreven.	0.74
Eigenwaarde	5.23
proportie verklaarde variantie	75%

TABEL IVb

## Ladingen op de Component Distantie (data 1989 en data 1994, N =387)

1. Politieke partijen spelen in een democratie een belangrijke rol. Toch plegen ze politieke conflicten nodeloos te verscherpen.	0.90
2. Niet zozeer de politieke partijen en de politici, maar eerder het bestuurlijk apparaat verzekert ons een bevredigend beleid.	0.87
3. In sociale en economische aangelegenheden moet heden aan technische overwegingen een zwaarder gewicht toegekend worden dan aan politieke.	0.84
4. De moderne wereld is zo ingewikkeld dat het niet mogelijk is voorstellen om burgers een grotere controle over de staat te geven aux sérieux te nemen.	0.83
5. Aan stabiliteit en continuïteit in het politieke beleid hebben we meer behoefte dan aan een afwisseling van bewindvoerders.	0.81
6. Het algemeen welzijn wordt door de voortdurende strijd tussen particuliere belangengroepen ernstig bedreigd.	0.73
8. De kracht en de doelmatigheid van een regering zijn belangrijker dan haar programma.	0.72
9. Om overheidsoptreden rationeel te beoordelen is het noodzakelijk politieke overwegingen uit te sluiten.	0.69
Eigenwaarde	5.16
proportie verklaarde variantie	57%

Vooraleer ik de positionering van de respondenten op de schalen beschrijf presenteer ik een derde variabele die uitdrukking geeft aan de subjectieve afstand tussen bestuur en politiek. In 1989 en in 1994 werd een vraag gesteld die peilt naar de affiniteit met de politiek. Het betreft de mate waarin respondenten de politieke aspecten van hun werk appreciëren. Tabel V geeft de antwoorden op deze vraag weer. Hieruit blijkt dat ambtenaren die betrokken zijn bij Europese beleidsvorming minder stellen dat politiek geen rol speelt in hun werk (2% tot 10%). Bij de ambtenaren die geïnterviewd werden in 1989 daarentegen zitten relatief veel respondenten die oordelen dat politiek geen rol speelt in hun werk (27%). Aan de personen die oordeelden dat politiek geen rol speelt in hun werk, werd tevens gevraagd in hoeverre zij een eventueel meer politieke kant van hun werk zouden waarderen. 29 van deze respondenten (71%) waren tevens van oordeel dat politieke aspecten hen weinig zouden zeggen of hen helemaal niet zouden bevallen. Slechts 13% zou een meer politieke invulling van de taak kunnen waarderen. In verhouding zijn er in het vorige onderzoek dus meer mensen die niet van de politieke kant van hun werk houden dan in het huidige onderzoek. Met andere woorden, ambtenaren die betrokken zijn bij de Europese politiek weten de politieke aspecten van hun werk beter te waarderen. Het zijn de uitzonderingen die niet van politiek houden.

TABEL V

## Affiniteit met het politieke gebeuren

*Leidinggevende ambtenaren moeten zich vaak bewegen in een grijze zone waar administratie en politiek elkaar raken. Hoe bevalt u de politieke kant van uw werk?*

Steekproef	zeer goed	enigszins	half en half	bevalt niet	speelt geen rol	N
Ambtenaren data 1989	24%	15%	15%	19%	27%	155
Deeltijdsen data 1994	25%	27%	29%	10%	10%	63
Voltijdsen data 1994	38%	17%	34%	3%	7%	29
Niet-Belgen data 1994	40%	27%	22%	8%	2%	107
N	107	75	75	45	52	247

$\chi^2 = 58.03$ ,  $df = 12$ ,  $p = 0.001$ , ontbrekende waarden = 5

Belangrijk om te onthouden is dat affiniteit met de politieke aspecten van het werk niet noodzakelijk hetzelfde is als waardering voor de politieke actoren zoals die gemeten wordt met de schaal distantie. De correlatie tussen affiniteit met de politiek en distantie is eerder aan de lage kant ( $r = -0.15$ ,  $p = 0.0157$ ). Zelfvertrouwen daarentegen hangt samen met de mate van distantie tegenover politieke actoren ( $r = -0.35$ ,  $p = 0.0005$ ). Hoe lager het zelfvertrouwen (hoge score op de zelfvertrouwen schaal), hoe minder de respondent zijn waardering (lage score op de distantie schaal) uit voor de participatie van een breed scala van actoren aan het politieke bedrijf. Deze negatieve samenhang wijst op een enigszins dubbelzinnige en paradoxale verhouding tussen bestuur en politiek. Langs de ene kant bestaat er ongenoegen over een tekort aan duidelijke instructies en een goed omlijnde beleidsvisie. Langs de andere kant wordt het tekort aan politieke input betreurd, maar tegelijkertijd staat men er ook wantrouwend tegenover.

Om te kijken hoe onze respondenten zich positioneren op de verschillende schalen, worden een aantal gemiddelden vergeleken. Voor de data van 1989 kunnen de ambtenaren vergeleken worden met kabinetsmedewerkers. Voor de data van 1994 kan een onderscheid worden gemaakt tussen voltijdsen en deeltijdsen. Het multi-nationale deel van de steekproef maakt het mogelijk om Belgische voltijdsen te vergelijken met niet-Belgische voltijdsen. Jammer genoeg kunnen Belgische deeltijdsen niet vergeleken worden met deeltijdsen uit andere lidstaten. Doch, een reeds een gedeeltelijke vergelijking van Belgische deeltijdsen met voltijdsen andere lidstaten maakt een situering van Belgische Europese ambtenaren in Europees perspectief mogelijk.

Tabel VI toont gemiddelde component scores op de schaal distantie per subgroep. Om de gegevens beter te situeren voeg ik ook de resultaten van kabinetsmedewerkers en niet-Belgen toe aan de tabel. Hoe hoger de score op deze schaal, hoe kleiner de afstand tussen de respondent en de politieke actoren. Een lagere score wijst op een eerder apolitieke houding. De gegevens bevestigen de vaststellingen van Dierickx en Majersdorf. Kabinetsmedewerkers voelen zich sterker verwant met de politieke actoren dan ambtenaren. Net zoals in tabel V blijkt dat de afstand met de politieke actoren bij Europese ambtenaren kleiner is dan bij de ambtenaren uit 1989. Doch, de Belgische ambtenaren die betrokken zijn bij Europese beleidsvorming hebben nog niet het politiek rolmodel van kabinetsmedewerkers uit 1989 aangenomen. Immers, in vergelijking met hun buitenlandse collega's bewaren ze een grote afstand ten opzichte van de politieke actoren. Dit laatste blijkt uit een vergelijking van de gemiddelden van de Belgische voltijdsen met de gemiddelden van hun buitenlandse collega's. Spanjaarden (1.02), Nederlanders (0.84), Britten (0.78), Duitsers (0.77), Ieren (0.63), Italianen (0.36), Fransen (0.33) en Denen (0.25) hebben gemiddeld een hogere score dan de Belgen.

TABEL VI

Distantie tot *politiek* (gemiddelde component scores)

kabinetsmedewerkers data 1989 (N=28)	0.74
niet-Belgen data 1994 (N=108)	0.46
voltijdsen data 1994 (N=30)	0.12
deeltijdsen data 1994 (N=64)	-0.14
ambtenaren data 1989 (N=157)	-0.41

Hoe plaatsen de respondenten zich op de schaal voor zelfvertrouwen? Hier kunnen enkel de data van 1994 gebruikt worden. Om te beginnen worden Belgische voltijdsen en deeltijdsen vergeleken met hun buitenlandse collega's. Daarna situeer ik de Belgische voltijdsen binnen het continuüm van hun buitenlandse collega's. Tabel VII geeft gemiddelde component scores voor Belgische deeltijdsen en voltijdsen, en de niet-Belgen. Hoe hoger de score, hoe lager het zelfvertrouwen van de respondenten. Opvallend is dat Belgische respondenten, zowel deeltijdsen als voltijdsen, een lager zelfvertrouwen hebben dan hun buitenlandse collega's. Vooral de deeltijdsen hebben een zeer laag zelfvertrouwen. Ook bij het vergelijken van Belgische respondenten met hun buitenlandse collega's blijkt dat ze zeer geringschattend zijn over hun eigen capaciteiten. Geen enkele nationaliteit in het multinationale deel van de steekproef doet zo geringschat-

tend over zichzelf als de Belgen. Alle andere nationaliteiten hebben gemiddeld een negatieve score op deze factor. Enkel de Belgische respondenten hebben gemiddeld een positieve score. Deze vaststelling is des te opvallend omdat zowel uit analyses met andere gegevens<sup>21</sup> als uit informele gesprekken met bevoorrechte getuigen blijkt dat de waardering van de andere lidstaten voor de manier waarop de Belgen het voorzitterschap waarnamen, erg groot was.

TABEL VII

## Zelfvertrouwen (gemiddelden component scores)

deeltijdsen data 1994 (N=64)	0.56
voltijdsen data 1994 (N=30)	0.08
niet-Belgen data 1994 (N=108)	-0.36

De vaststellingen bevestigen de resultaten van vorig onderzoek. De waardering voor het politieke bedrijf van Belgische ambtenaren is zeker niet groot te noemen in vergelijking met de waardering van niet-Belgen. Anderzijds is er wel enige variantie te bespeuren in de houding van Belgische ambtenaren. Hoe meer betrokken bij het Europese gebeuren, hoe meer Belgische ambtenaren het politieke bedrijf weten te waarderen. Verder blijkt het zelfvertrouwen bij Belgische ambtenaren zeer laag te zijn. Ook dit ligt in de lijn van het onderzoek dat Dierickx en Majersdorf ondernamen in 1989. Hangt de relatief grotere waardering voor de politieke actoren en de grotere affiniteit met het politieke gebeuren van de Belgische Europese ambtenaren samen met de manier waarop ze hun communicatienetwerken uitbouwen? Vooraleer dit verband verder wordt geëxploreerd ga ik na welke factoren mogelijkerwijs de politieke cultuur van onze ambtenaren kunnen verklaren.

#### IV. Verschil in rekrutering van ambtenaren

Waarom hebben sommige ambtenaren een relatief grotere waardering voor de politieke actoren dan anderen? Waarom bouwt de ene ambtenaar zijn communicatienetwerken intensiever uit dan de andere? In het voorgaande werd reeds gewezen op de mogelijkheid dat de structurele positie van de ambtenaar een rol kan spelen. Ambtenaren waarvan het ministerie niet in de PV vertegenwoordigd is bouwen hun netwerken op een intensievere manier uit. Zij hebben ook een relatief grotere waardering voor politieke actoren (0.09) dan ambtenaren waarvan het ministerie wel in de PV vertegenwoordigd is (-0.24). Ambtenaren en diplomaten van Buitenlandse Zaken hebben vaker een coördinatie-functie en hun netwerken zijn bijgevolg als dusdanig gestructureerd. Deze laatsten hebben tevens een grotere waardering voor politieke actoren.

Naast de structurele positie van ambtenaren is het ook mogelijk dat ambtenaren mede als gevolg van vroegere ervaringen bepaalde gezichtspunten en houdingen hebben aangenomen, waardoor ze hun positie in de beleidsvorming ver-

21 J. BEYERS, G. DIERICKX, Nationality and Individuality in European Negotiations. The Working Groups of the Council of Ministers. In: D. TRAVERS, J. MELISSEN (Chair), *Diplomacy*. Symposium conducted at the 21st Annual Conference of the British International Studies Association, Durham, United Kingdom, December 1996.

stevigen. Opgedane ervaringen kunnen professioneel en dus van recente datum zijn. Anderzijds kunnen ze terug te brengen zijn op elementen van vroegere socialisatie.

Het moet gezegd dat de rekrutering van de ambtenaren uit het onderzoek van 1989 nogal verschilt van de rekrutering van de ambtenaren die bezig zijn met Europese beleidsvorming. Het meest uitgesproken verschil doet zich voor op het vlak van leeftijd. Belgische onderhandelaars zijn beduidend jonger dan de ambtenaren in het onderzoek van Dierickx en Majersdorf (gemiddeld 58 jaar tegenover 46 en 48 jaar). Hierbij benaderen ze de gemiddelde leeftijd van de kabinet-medewerkers (45 jaar). Het verschil in leeftijd is te verklaren door het feit dat ambtenaren in het onderzoek van Dierickx en Majersdorf tot rang 15, 16 of 17 behoren. In België is het gebruikelijk dat topambtenaren reeds een lange ambtelijke carrière hebben doorlopen vooraleer de hoogste functies te kunnen bekleden.<sup>22</sup> De ambtenaren in het recente onderzoek zijn jonger en meestal ook van een lagere rang. De respondenten van 1989 hebben een beduidend hogere ambtelijke anciënniteit dan de respondenten van 1994 (gemiddeld 32 tegenover 20 jaar). 38% van de ambtenaren uit het onderzoek van 1989 hadden kabinetservaring. Dit is aanzienlijk meer dan de 17% deeltijdsen met kabinetservaring uit het recente onderzoek. Van de 30 voltijdsen hadden er 15 eerder op kabinetten gewerkt. Het is opvallend dat de meeste ambtenaren die een functie bekleedden in de PV, eerder op een kabinet werkzaam zijn geweest. De lengte van hun aanwezigheid op kabinetten is daarentegen wel korter dan de lengte van de kabinetservaring van de ambtenaren uit het onderzoek van 1989. Samengevat, deeltijdsen hebben minder ervaring binnen kabinetten dan de voltijdsen en de ambtenaren uit het onderzoek van 1989. Wat betreft verandering van dienst, valt op dat ambtenaren uit 1989 meer van ministerie wisselden dan de ambtenaren uit het recente onderzoek. 19% van de Belgen in het recente onderzoek wisselden ooit van ministerie tegenover 43% van de ambtenaren in het vorige onderzoek. Kortom, de ambtenaren die in 1989 werden geïnterviewd zwommen door relatief meer ambtelijke en bestuurlijke waters dan de ambtenaren die recentelijk werden geïnterviewd. Bij de recentelijk geïnterviewden hebben de voltijdsen iets meer professionele ervaring opgedaan in kabinetten.

Op vlak van vroegere socialisatie zijn de verschillen met het vorige onderzoek minder eenduidig. Om de gegevens aanschouwelijker voor te stellen werd een dichotomisering doorgevoerd. Het aantal ambtenaren met familieleden actief in staatsdienst is bij beide steekproeven ongeveer gelijk (25% in 1994 en 31% in 1989). Om een idee te krijgen van de politieke socialisatie tijdens de jeugd jaren maak ik gebruik van twee indicatoren. De eerste indicator meet of de respondent familieleden (grootouders, ouders, broers of zussen) had of heeft die politiek actief zijn (politiek mandaat bekleden of actief zijn in een politieke partij). 22% van de respondenten in het Dierickx-Majersdorf onderzoek hadden of hebben familieleden die politiek actief zijn. In het meer recente onderzoek is dit 10% van de respondenten. Een tweede indicator betreft de mate waarin de respondenten oordelen dat er thuis over politiek werd gesproken. 55% van de respondenten in de data van 1989 vindt dat er regelmatig, dikwijls of bij gelegenheid

<sup>22</sup> A. HONDEGHEM, Van Topambtenaar naar Overheidsmanager: Ontwikkelingen in de Federale Ministeries en Parastatalen in België. In: G. BOUCKAERT, A. HONDEGHEM, R. MAES (eds.), *De Overheidsmanager. Nieuwe Ontwikkelingen in het Overheidsmanagement*. Leuven, 1994, pp. 175-204.



over politiek werd gesproken thuis, 45% vindt dat dit zelden of nooit gebeurde. Bij de recente data zijn deze cijfers respectievelijk 73% tegenover 27%. In het huidige onderzoek zijn er dus relatief meer respondenten die oordelen dat er thuis regelmatig, dikwijls of bij gelegenheid over politiek werd gesproken. Met uitzondering van 'het thuis vroeger over politiek spreken' kan echter niet gezegd worden dat de ambtenaren in het huidige onderzoek meer gelegenheid hebben gehad tot politieke of ambtelijke socialisatie dan de ambtenaren uit het onderzoek van 1989.

#### V. Onder welke omstandigheden verkleint de distantie tussen politiek en bestuur?

In het onderzoek van Dierickx en Majersdorf was het moeilijk om de oorzaak van de marginalisering eenduidig te isoleren. Als één mogelijke oorzaak werd de centrale positie van de ministeriële kabinetten in de communicatienetwerken gesuggereerd. Anderzijds, zo stelden Dierickx en Majersdorf, kon de oorzaak ook gelegen zijn in het feit dat de ambtenaren deze leemte laten opvullen door kabinetten omdat ze zelf verstek laten gaan. Op basis van de huidige gegevens kunnen we moeilijk stellen dat de ambtenaren zelf verstek laten gaan. Integendeel, in de dagelijkse Europese praktijk zijn ambtenaren belangrijke besluitvormers geworden. Hun affiniteit met de politiek is relatief groot evenals hun waardering voor het politieke actoren. Welke zijn de oorzaken van deze relatief kleinere culturele marginalisering?

In dit deel wordt gekeken in welke mate vroegere ervaringen een effect hebben op houdingen die ambtenaren aannemen in de beleidsvorming. Door een vergelijking van gemiddelden wordt nagegaan in hoeverre professionele rekrutering en/of vroegere socialisatie een verband vertonen met de mate van subjectief ervaren afstand tussen politiek en bestuur.

TABEL VIIIa

#### Distantie en professionele rekrutering (gemiddelde component scores)

		steekproef 1989	steekproef 1994
kabinetservaring	ja	N=56 -0.28	N=26 0.16
	neen	N=93 -0.50	N=68 -0.14
ambtelijke anciënniteit	langer dan 30 jaar	N=102 -0.55	N=18 -0.31
	korter dan 30 jaar	N=55 -0.15	N=76 0.00
wissel van ministerie	ja	N=67 -0.49	N=18 0.06
	neen	N=90 -0.32	N=76 -0.09

TABEL VIIIb

## Distantie en vroege socialisatie (gemiddelde component scores)

		steekproef 1989	steekproef 1994
werd er thuis over politiek gesproken?	ja, regelmatig	N=36 -0.12	N=20 -0.02
	ja, dikwijls	N=17 -0.07	N=25 0.20
	bij gelegenheid	N=31 -0.41	N=23 -0.23
	zelden	N=41 -0.69	N=18 -0.31
	nooit	N=29 -0.55	N=7 0.11
familieleden in overheidsdienst?	ja	N=48 -0.46	N=23 0.09
	neen	N=109 -0.39	N=62 -0.09
familieleden politiek actief?	ja	N=35 -0.36	N=9 -0.25
	neen	N=122 -0.42	N=82 -0.02

Tabel VIIIa presenteert gemiddelde component scores voor variabelen die betrekking hebben op professionele socialisatie en tabel VIIIb gemiddelde component scores voor variabelen die betrekking hebben op vroegere socialisatie. Gegevens van respondenten uit de andere lidstaten en kabinetmedewerkers werden buiten beschouwing gelaten. De gemiddelde scores worden uitgesplitst voor de steekproef van 1989 en de steekproef van 1994.

Belangrijk om noteren is dat ambtenaren boven de 45 jaar gemiddeld een grotere distantie (-0.42) hebben ten aanzien van politieke actoren dan ambtenaren jonger dan 45 jaar (0.07).<sup>23</sup> Bovendien hangt de leeftijd van een ambtenaar zeer sterk samen met het aantal jaren ambtelijke anciënniteit ( $r=0.82$ ,  $p=0.0001$ ) en sterk met het aantal jaren kabinetservaring ( $r=0.27$ ,  $p=0.0001$ ). Dit lijkt logisch gezien een hogere leeftijd ook de kans op een meer verscheiden bestuurlijke en ambtelijke ervaring vergroot.

Uit tabel VIIIa valt op dat ambtenaren met kabinetservaring geen significant grotere nabijheid tot de politieke actoren vertonen. Ook het al dan niet werkzaam geweest zijn in verschillende ministeries blijkt weinig effect te hebben op distantie. Het is vooral de ambtelijke anciënniteit die gerelateerd is aan de gemiddelde afstand tot de politieke actoren. Dit blijkt ook uit de correlatie van het aantal jaren ambtelijke anciënniteit met distantie ( $r=-0.26$ ,  $p=0.0001$ ). Met andere woorden, hoe langer in overheidsdienst, hoe meer ambtenaren een grote afstand hebben ten aanzien van de politieke actoren (lage score op de schaal dis-

<sup>23</sup> Leeftijd is een inhoudelijk belangrijke variabele (R.B. ANDEWEG, *Politiek Gedrag*. In: J.W. VAN DETH, *Handboek Politicologie*. Assen, 1993, pp. 289-291.) omdat die een indicatie kan geven wanneer er veranderingen optreden in politieke houding. Het probleem is echter dat leeftijd verschillende zaken meet. Ten eerste het cohorte effect. Een nieuwe generatie wordt anders gesocialiseerd en dit heeft blijvende gevolgen op de toekomstige houding. Ten tweede het life-cycle effect. Jongeren zijn anders omdat ze jong zijn en hun houding wijzigt naarmate van verruiming van levenservaring. Een derde effect dat besloten ligt in de variabele leeftijd heeft betrekking op een periode effect. Bepaalde veranderingen doen zich voor in de samenleving en dit wijzigt de politieke attitude van mensen (bijvoorbeeld een oorlog meemaken). Het is moeilijk deze drie effecten uit elkaar te halen.

tantie). Ambtelijke anciënniteit hangt ook sterk samen met de leeftijd van de ambtenaar.

De vraag is echter of alleen de bestuurlijke ervaring een voorwaarde is om tot een bepaalde houding te komen. De factoren die de politieke en ambtelijke socialisatie meten wijzen op een eerder beperkte relatie tussen vroege socialisatie en houding tegenover de politieke actoren. Een vergelijking van de gemiddelden in tabel VIIIb laat toe te concluderen dat de vroegere socialisatie van de respondenten weinig gerelateerd is tot hun houding tegenover politieke actoren. Enkel de vraag naar discussie over politiek vroeger thuis levert enige variatie in gemiddelde scores op. Doch, de relatie tussen deze variabele en distantie is klein ( $r = -0.19$ ,  $p = 0.0023$ ). Of er bij ambtenaren thuis vroeger over politiek gesproken werd, of er familieleden actief in de politiek waren, of er familieleden actief waren in overheidsdienst, het maakt allemaal niet erg veel uit.

## VI. Bestaat er een verband tussen de culturele en structurele afstand?

Voorlopig kan worden geconcludeerd dat in vergelijking tot hun buitenlandse collega's de Belgische ambtenaren, zowel die uit de steekproef van 1989 als die uit de meer recente steekproef, een relatief grote subjectieve afstand behouden tegenover politieke actoren. Als Belgische ambtenaren onderling vergeleken worden blijkt dat hoe meer ambtenaren betrokken worden bij het Europees beleid hoe minder klein de subjectieve afstand tegenover de politieke actoren wordt. Ook de affiniteit met het politieke gebeuren neemt toe. In structureel opzicht echter blijkt dat zowel de ambtenaren uit het onderzoek van 1989 als de ambtenaren uit het onderzoek van 1994 weinig rechtstreekse contacten met politieke actoren hebben. De uiteindelijke vraag is of ambtenaren met een grote terughoudendheid ten opzichte van politieke actoren ook communicatie met de politieke actoren mijden.

Ik onderzoek de mogelijke verbanden tussen indicatoren van subjectieve afstand en indicatoren van structurele afstand per steekproef. Het is immers zo dat de steekproef van 1989 en de steekproef van 1994 kwalitatief sterk verschillen. Vooral de verschillen in ambtelijke en professionele rekrutering zijn groot. Het is mogelijk dat waar er geen verband is binnen de steekproef van 1989, dit wel het geval kan zijn binnen de steekproef van 1994. Door de data van 1989 en 1994 samen te voegen kunnen mogelijke interessante verbanden verloren gaan.

Bij de correlatie-analyse worden naast de schalen zelfvertrouwen en distantie, ook de leeftijd, het aantal jaren ambtelijke anciënniteit en het aantal jaren kabinetservaring opgenomen. De correlaties van de verschillende communicatie-indices met zelfvertrouwen, distantie, leeftijd, aantal jaren kabinetservaring en aantal jaren ambtelijke anciënniteit worden weergegeven in tabel IX. Het heeft weinig zin om de resultaten van de correlatie-analyse met de gegevens van 1989 in de vorm van een tabel voor te stellen. Slechts twee verbanden bleken significant te zijn op het 0.05 niveau. Hoe ouder en hoe meer jaren ambtelijke anciënniteit, hoe minder communicatie topambtenaren (hoge score op de communicatie-indices) uit het onderzoek van 1989 met hun eigen kabinet hadden (correlaties van respectievelijk  $r = 0.20$ ,  $p = 0.0104$  en  $r = 0.18$ ,  $p = 0.0245$ ). Het gaat om weliswaar kleine samenhangen, maar de richting van de samenhang is toch tekenend. Hoe langer in dienst, hoe minder communicatie met de partner die nu net de leemte

tussen politici en ambtenaar opvult. Bovendien vergroot de distantie tot de politieke actoren met de leeftijd en is distantie zelf niet gerelateerd aan de communicatie patronen van de ambtenaren.

Tabel IX, die de correlaties presenteert voor de steekproef van 1994, laat toe twee conclusies te trekken. Ten eerste vergroot ambtelijke anciënniteit de kans dat ambtenaren communiceren met politieke actoren (diensten van de premier, parlementsleden en partijen). Hetzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor leeftijd en kabinetservaring. Dit is een merkwaardige vaststelling gezien het feit dat ambtelijke anciënniteit ook de distantie vergroot. Distantie heeft echter weinig te maken met het al dan niet uitbouwen van contacten met politieke actoren. Dit op het eerste gezicht paradoxale gegeven kan verklaard worden door het feit dat personen die reeds langer in dienst zijn meer gelegenheid hebben gekregen om de politieke actoren te leren kennen. De lengte van de dienst vergroot daarentegen niet noodzakelijk de waardering voor politieke actoren.

Ten tweede vertoont zelfvertrouwen een interessante relatie met verschillende communicatie-indices. Hoe hoger het zelfvertrouwen bij onderhandelingen, hoe meer communicatie met eigen kabinet, met andere kabinetten, binnen het eigen ministerie en met andere ministeries, met het kabinet van het ministerie van Buitenlandse Zaken, met regionale overheden, met het Europees Parlement en met de diensten van de premier. Merk op dat de mate van zelfvertrouwen in hoofdzaak gerelateerd is tot die partners die ook structureel relevant zijn voor de Belgische onderhandelaars. Met andere woorden, de subjectieve beleving van zelfvertrouwen lijkt in belangrijke mate een functie te zijn van de mate waarin ambtenaren ingebed zijn in hun eigen administratief systeem. Of, hoe intenser de coördinatie en de communicatie voorafgaand aan de onderhandelingen, hoe zekerder de onderhandelaar zich zal voelen tijdens de onderhandelingen zelf. Dit fenomeen hangt ook nauw samen met de functie van de respondent. Hoe meer de respondent op voltijdse basis betrokken is bij Europese dossiers, hoe hoger zijn zelfvertrouwen en uitgebreider zijn coördinatie-netwerken zijn.

Wat betreft de variabele kabinetservaring en distantie tot de politiek komen de vaststellingen hier dicht in de buurt van de vaststellingen die Dierickx en Mangersdorf deden. Kabinetservaring hangt niet samen met de communicatienetwerken, noch met de politieke cultuur van ambtenaren. Het lijkt alsof ambtenaren, bij de terugkeer van een kabinet naar hun departement, zeer snel de oude gewoontes terug aannemen. Bovendien versterken deze gewoontes blijkbaar naarmate het aantal jaren dienst toeneemt.

TABEL IX

Correlaties met communicatie-indices Belgen steekproef 1994 (N=94, p=0.05)

Communicatie met	leeftijd	ambtelijke anciënniteit	kabinets- ervaring	distantie tot de politiek	zelf- vertrouwen
diensten van de premier	-0.32	-0.36	-0.22	ns	0.34
parlementsleden	ns	-0.22	ns	ns	ns
partijen	-0.24	-0.27	ns	ns	ns
Europees Parlement	ns	ns	ns	ns	0.27
Economisch en Sociaal Comité	-0.22	-0.26	ns	ns	ns
eigen ministerie	ns	ns	ns	ns	ns
eigen kabinet	ns	ns	ns	ns	0.35
andere kabinetten	ns	ns	ns	ns	0.29
andere ministeries	ns	ns	ns	ns	0.21
kabinet Buitenlandse Zaken	ns	ns	-0.21	ns	0.26
ministerie Buitenlandse Zaken	ns	ns	ns	-0.24	ns
regionale overheden	ns	ns	ns	ns	0.25

## VII. Conclusies en discussie

Dit artikel bevestigt in sterke mate de eerdere vaststellingen van Dierickx en Majersdorf. Belgische ambtenaren behouden een relatief grote subjectieve afstand ten opzichte van het politieke bedrijf. Deze vaststelling geldt zowel voor ambtenaren uit het onderzoek van 1989 als voor ambtenaren die betrokken zijn bij Europese beleidsvorming. Anderzijds is de distantie van Belgische Europese ambtenaren tegenover politieke actoren relatief kleiner. Ze herkennen zich beter dan de ambtenaren van het onderzoek uit 1989 in het geven en nemen van het politieke spel. In internationaal opzicht blijft de Belgische ambtenaar een relatief grote afstand behouden tegenover de politieke actoren.

Hoewel de Belgische onderhandelaar doorgaans tot een lagere rang behoort dan de door Dierickx en Majersdorf in 1989 geïnterviewde hogere ambtenaren, kan, gezien de omstandigheden waarin ze werken, verondersteld worden dat ze meer met politieke actoren zouden communiceren. Dit is zeker niet het geval. Inzake het Europees beleid bezetten ambtenaren het centrum van de beleidsnetwerken en wordt coördinatie gecentraliseerd door de ambtenaren en diplomaten die op voltijdse basis, vanuit Buitenlandse Zaken en de Permanente Vertegenwoordiging, betrokken worden bij Europese dossiers. De gegevens bevestigen eveneens de reeds eerder gedane vaststelling dat politieke actoren slechts een beperkte rechtstreekse toegang hebben tot het dagelijkse Europees beleid.

De afstand tegenover de politieke actoren hangt samen met het zeer lage zelfvertrouwen van de Belgische onderhandelaars. Belgische onderhandelaars vinden van zichzelf dat ze minder goed zijn voorbereid, dat ze met onvoldoende of onduidelijke instructies moeten werken en ze hebben grote twijfels over hun eigen capaciteiten. Ook uit de kwalitatieve interviews bleek deze geringschattende opvatting van de Belgen over hun eigen optreden.

Nu is het niet duidelijk in hoeverre dit lage zelfvertrouwen de posities in internationale onderhandelingen bepaalt.<sup>24</sup> In ieder geval heb ik geen aanwijzingen dat Belgische onderhandelaars minder effectief zijn dan onderhandelaars van andere nationaliteiten. Integendeel, de algemene indruk bij de interviews was dat ze hard werken en ook relatief succesvol zijn. Dit geldt zeker voor de periode van het Belgisch voorzitterschap van begin 1993. De gevolgen van het lage zelfvertrouwen voor het internationale onderhandelen zijn dus onduidelijk. In ieder geval weten onze Belgische onderhandelaars hun opvatting betreffende het eigen bestuurlijk bestel goed te verbergen voor hun buitenlandse collega's. Immers, bij de andere nationaliteiten die werden geïnterviewd, was het positieve oordeel over het professionele functioneren van Belgische onderhandelaars haast unaniem. Belangrijk is wel dat de oorzaak van het lage zelfvertrouwen gezocht moet worden in de manier waarop interne Belgische besluitvormingsnetwerken functioneren. Het zelfvertrouwen van ambtenaren is gerelateerd is aan hun communicatienetwerken. Hoe minder geïntegreerd in het coördinatienetwerk, hoe lager dit zelfvertrouwen.

Wat betreft distantie tot de politiek is er een interessante, maar ook deels verbijsterende en verder te onderzoeken vaststelling. Zowel in de data van 1989 als in de data van 1994 blijkt dat distantie in belangrijke mate het gevolg is van leeftijd en ambtelijke anciënniteit. Structurele factoren die distantie zouden kunnen doen verminderen, zoals kabinetservaring en wisseling van ministerie, doen dit niet op een significante en substantiële wijze. Hetzelfde geldt voor factoren die betrekking hebben op vroegere socialisatie. De relatie van ambtelijke anciënniteit met distantie betekent dat ambtenaren hun negatieve subjectieve houding tegenover de politieke actoren vorm geven tijdens hun loopbaan en dat deze vormgeving zich consolideert naarmate de duur van de loopbaan toeneemt. Anderzijds blijkt uit de recente gegevens dat de lengte van de loopbaan de structurele relaties versterkt. Hoe langer in dienst, hoe meer contacten met politieke actoren en hoe groter die distantie tot politieke actoren.

Doch, de betekenis van de factor ambtelijke anciënniteit is nog onduidelijk. In ieder geval wijst deze variabele op het belang van de werkomgeving van ambtenaren. De vraag blijft of het de ambtelijke anciënniteit is die de subjectieve relatie bepaalt of de ervaring en de betrokkenheid met politiek. De Belgische onderhandelaars in het recente onderzoek zijn jonger, maar ze zijn ook meer betrokken bij het politieke spel dan de hoge ambtenaren uit het onderzoek van 1989. Welke factor heeft het grootste belang: de lengte van de loopbaan of de ervaring met politiek? De gepresenteerde gegevens geven aanleiding om de betrokkenheid bij het politieke spel alvast ook de nodige aandacht te geven. Bij de respondenten van 1989 zijn de kabinetsmedewerkers minder vervreemd van de politieke actoren en meer betrokken bij politiek dan de hogere ambtenaren. Bij de respondenten van 1994 hebben voltijdsen een minder grote subjectieve afstand tegenover de politieke actoren dan de deeltijdsen. De voltijdsen zijn ook meer betrokken bij het politieke spel. Volgens de hier voorgestelde gegevens is ook de hypothese dat ervaring met politiek een effect kan hebben op de subjectieve houding plausibel. Misschien zijn zij die langer in dienst zijn meer vervreemd omdat ze minder betrokken zijn bij het politieke spel en meer de invloed van een dominante technocratische cultuur hebben ondergaan. Voorlopig moet ik besluiten met een gewaagde hypothese: het is niet enkel de structurele relatie met poli-

24 J. BEYERS, G. DIERICKX, *a.w.*

tieke actoren die de distantie tegenover de politieke actoren bepaalt, maar ook ervaringen binnen de werkomgeving zijn van cruciaal belang. Deze hypothese verdient zeker verdere toetsing.

### **Annex 1: Beknopte technische achtergrond bij de schaalconstructie**

*Om te beginnen bestaat de huidige steekproef in feite uit verschillende steekproeven die niet zomaar door elkaar mogen worden gebaald. Immers, de procedure voor steekproeftrekking varieert ook al naargelang de observaties. Het eerste multinationale deel van de steekproef is getrokken in 1994 op basis van 13 vooraf geselecteerde werkgroepen. Het gaat hier om ambtenaren en diplomaten van de toen 12 lidstaten die voltijds betrokken zijn bij Europese besluitvorming (108 niet-Belgen plus 14 Belgen). Het tweede deel bestaat uit Belgische ambtenaren die in 1994 geselecteerd werden op basis van een lijst van werkgroepen die ter beschikking werd gesteld door de Belgische PV. Deze ambtenaren zijn voor het grootste deel slechts deeltijds betrokken bij Europese besluitvorming (64 deeltijdsen en 26 voltijdsen). Ten derde zijn er de hoge ambtenaren uit het onderzoek van 1989 die, althans op de moment van de interviews, niet betrokken waren bij Europese besluitvorming (157).*

*Bij de data-analyse werd gestreefd om binnen deze drie deel-steekproeven dezelfde vergelijkbare componenten te construeren. Daarom werden in eerste instantie drie aparte principale componenten analyses, één voor het multinationale deel van de steekproef 1994, één voor het nationale deel van de steekproef 1994 en één voor de steekproef van 1989. In alle drie analyses werden de gelijkaardige componenten weerhouden. Dit had als gevolg een relatief grote betrouwbaarheid van de gevonden schalen. Het zorgvuldig selecteren van stimuli gaf een relatief hoge Cronbach's alpha voor beide oplossingen: voor zelfvertrouwen 0.83 (data 1994, N=202) en voor distantie 0.74 (data 1989 en data 1994, N=387). Een maximum likelihood benadering bevestigde de veronderstelling dat de items aangaande distantie en zelfvertrouwen slechts één dimensie betroffen.*

*Een tweede complicatie bij de gebruikte gegevens betreft het ordinaal karakter van de stimuli (4-puntenschaal voor de distantie-items en een 5-puntenschaal voor de zelfvertrouwen-items) en het effect van ontbrekende waarden. Daarom werd een non-lineaire variant van het PCA-algoritme gebruikt. De alternating least squares aanpak via Proc Prinqual in SAS gaf een zeer gelijkwaardig resultaat als de klassieke aanpak. Om ontbrekende waarden te schatten werd gebruik gemaakt van het MGV-algoritme.<sup>25</sup> Componenten werden weerhouden op basis van het Kaiser's criterium. Dit wil zeggen dat de componenten met een lagere eigenwaarde dan 1 niet weerhouden worden.*

<sup>25</sup> W.F. KUHHELD, e.a., Methods of generating model estimates in the prinqual macro. *International Conference Proceedings of the SAS Users Group*, 10. Cary, N.C.: SAS Institute, 1985, pp. 962-971.

**Summary: The relation between politics and administration in Belgium's European policy making**

*This contribution deals with the consequences of European integration for the relation between civil servants and politicians. Data of Belgian senior servants who are not involved in European policy networks are compared with data of Belgian officials who are in charge of European negotiations.*

*This comparison shows firstly that officials are more central in European policy networks than in national policy networks. Politicians have only a limited and indirect access to these European networks. Secondly, the more civil servants are involved in these European policy networks, the less their political alienation. Furthermore, the organisational self-esteem do not affect the communication networks among civil servants and politicians. Finally, alienation and self-esteem do not affect the communication networks among civil servants and politicians. The exposure to politics and anciennity seem to be more important predictors.*



# Het analyseren van partij-rangschikkingen via het 'exploded logit'-model

door Istvan HAJNAL

Wetenschappelijk medewerker aan de Afdeling Dataverzameling en -Analyse van het Departement Sociologie aan de Katholieke Universiteit Leuven

en Bart MADDENS

Wetenschappelijk medewerker aan de Afdeling Politologie van het Departement Politieke Wetenschappen aan de Katholieke Universiteit Leuven

## Inleiding

Politici en politologen beseffen al lang dat het door de kiezer ingekleurde rode bolletje op de kiesbrief maar het topje van de ijsberg is. Achter die ene stem gaat een vaak complexe preferentiestructuur schuil. De meeste kiezers hebben immers naast de uitverkoren partij ook nog een tweede keuze, een derde keuze, enz... En allicht zijn er ook partijen die ze dermate verfoeien dat ze een stem ervoor al eens niet in overweging willen nemen. Voor campagnemakers is het interessant om zicht te hebben op die structuur, omdat die kennis hen toelaat om potentiële kiezers te lokaliseren. Het onderzoek naar de onderliggende preferenties wint bovendien aan belang in het licht van het debat over de herverkaveling van het politieke landschap. De mogelijke electorale gevolgen van een verdwijning van een politieke partij kunnen immers maar adequaat worden ingeschat wanneer we die preferentiestructuur kennen.

In het verkiezingsonderzoek zijn er twee technieken in voege om te peilen naar de electorale preferentiestructuur, enerzijds het laten beoordelen van de afzonderlijke partijen aan de hand van een voorkeurschaal<sup>1</sup> en anderzijds het laten rangschikken van de partijen volgens voorkeur.<sup>2</sup> In het eerste geval spreekt men van schalen (rating) in het tweede van rangschikken (ranking). Beide methoden worden ook courant gebruikt om waardenoriëntaties in kaart te brengen, en het methodologische onderzoek terzake situeert zich hoofdzakelijk op dat terrein.<sup>3</sup> Schalen heeft het voordeel dat de vraagstelling relatief eenvoudig is en weinig interviewtijd in beslag neemt. De keerzijde van de medaille is echter dat de res-

1 Voor een analyse van de politieke preferenties in Vlaanderen via de schalingsmethode zie onder meer M. SWYNGEDOUW, *De keuze van de kiezer. Naar een verbetering van de schattingen van verschuivingen en partijvoorkeur bij opeenvolgende verkiezingen en peilingen*. Leuven, Departement Sociologie/Sociologisch Onderzoeksinstituut, 1989, pp. 47-70. Een Nederlands voorbeeld, waarin onder andere wordt nagaan hoe de partij-schalings zich verhouden tot de partij-identificatie, vinden we bij L. VAN DOORN, H. KOMEN en E. SARIS, *Verschillende procedures om partij-identificatie te meten en hun consequenties*. *Acta Politica*, 19(1984), pp. 211-237.

2 P.E. CONVERSE, *The Problem of Party Distances in Models of Voting Change*. In: M.K. JENNINGS en L.H. ZIEGLER (red.), *The Electoral Process*. Englewood Cliffs, 1966. Converse was een van de eersten om de electorale preferentiestructuur te analyseren op basis van rangschikkingen. Een belangrijke pleitbezorger van het gebruik van rangschikkingen in politiek marktonderzoek is G. MAUSER, *Political Marketing. An Approach to Campaign Strategy*. New York, 1983.

3 D.F. ALWIN en J.A. KROSNICK, *The Measurement of Values in Surveys: a Comparison of Ratings and Rankings*. *Public Opinion Quarterly*, 49(1985), pp. 535-552; J.A. KROSNICK en D.F. ALWIN, *A Test of the Form-resistant Correlation Hypothesis. Ratings, Rankings, and the Measurement of Values*. *Public Opinion Quarterly*, 52(1988), pp. 526-538.

pondent niet veel mentale energie hoeft te investeren in het beoordelen van de items, met als gevolg dat het schalen onderhevig is aan een aanzienlijk 'response set'-effect. Het ordenen van een reeks items vergt veel meer tijd en concentratie, wat de geldigheid van het meetinstrument wellicht vergroot.<sup>4</sup> Rokeach<sup>5</sup> verkiest het rangschikken voor het meten van waarden omdat hij ervan uitgaat dat een individu ook in de praktijk voortdurend een keuze moet maken tussen waarden, hoe waardevol die op zichzelf genomen ook mogen zijn. Die redenering kan ook worden toegepast op de partijvoorkeur: de kiezer mag dan al sympathie hebben voor verschillende partijen, uiteindelijk zal hij een keuze moeten maken. Daarbij komt dat het aanbrenge van een rangschikking tussen de alternatieven een normale manier van doen is in dagdagelijkse keuzesituaties, terwijl het afzonderlijk beoordelen van de verschillende alternatieven veel artificiëler lijkt. Toegepast op de partijvoorkeur is het inderdaad plausibel dat de kiezer niet elke partij afzonderlijk evalueert maar een min of meer vaste rangschikking in zijn hoofd heeft, met bovenaan de partijen die in aanmerking komen en onderaan de partijen die a priori worden afgeschreven.

Een belangrijke troef van het schalen is dat men een statistische techniek kan toepassen die vertrekt van de correlatiematrix tussen de voorkeuren voor de diverse partijen, zoals factor-analyse of multidimensionale schalingstechnieken. Die statistische technieken laten bovendien een ruimtelijke voorstelling van de preferentiestructuur toe en zijn daarom erg populair. Het toepassen van dergelijke technieken op rangschikkingen is daarentegen problematisch. Het voornaamste probleem is dat een rangordening een set van ipsatieve variabelen vormt, wat betekent dat de som van de verschillende variabelen voor elke respondent telkens een constante is. Het gevolg is dat er een inherente negatieve correlatie bestaat tussen de verschillende variabelen. Het is weliswaar mogelijk om een aangepaste factoranalyse te ontwikkelen voor ipsatieve data, maar daarbij moet worden uitgegaan van de niet evidente assumptie dat er een overeenstemming bestaat tussen de ipsatieve variabelen en een hypothetische set van niet-ipsatieve variabelen.<sup>6</sup>

Een analyse waarbij de informatie die vervat zit in de rangschikkingen ten volle wordt gerespecteerd verdient echter hoe dan ook de voorkeur. Een recent ontwikkelde techniek, namelijk het 'exploded logit'-model, biedt nieuwe mogelijkheden in die zin. In dit artikel passen we die techniek toe op de analyse van par-

<sup>4</sup> Krosnick en Alwin stellen vast dat de geldigheid van de schalen lager is dan van de rangschikkingen omdat het schalen door de respondenten vaak op een zeer ongedifferentieerde manier gebeurt. Anderen daarentegen vinden geen substantiële verschillen tussen beide technieken, noch op het vlak van de geldigheid, noch op het vlak van de betrouwbaarheid. Zie: W.L. RANKIN en J.W. GRUBE, A Comparison of Ranking and Rating Procedures for Value System Measurement. *European Journal of Social Psychology*, 3(1980), pp. 233-46. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er op een geaggregeerd niveau een aanzienlijke overeenstemming bestaat tussen de gemiddelde rangschikking en de gemiddelde schaling, maar dat die overeenstemming veel kleiner is op individueel niveau. Zie: N.T. FEATHER, The Measurement of Values. Effects of Different Assessment Procedures. *Australian Journal of Psychology*, 3(1973), pp. 221-231; M. MOORE, Rating versus Ranking in the Rokeach Value Survey: an Israeli Comparison. *European Journal of Social Psychology*, 3(1975), pp. 405-408; W.L. RANKIN en J.W. GRUBE, *op.cit.*

<sup>5</sup> M. ROKEACH, *The Nature of Human Values*. New York, 1973.

<sup>6</sup> D.J. JACKSON en D.F. ALWIN, The Factor Analysis of Ipsative Measures. *Sociological Methods and Research*, 9(1980), pp. 218-238.

tijrangschikkingen. Hieronder geven we eerste een korte statistische toelichting over het 'exploded logit'-model. Daarna illustreren we de techniek aan de hand van de rangorde-data van het ISPO-verkiezingsonderzoek van 1991.

## I. Het Exploded Logit Model

In deze paragraaf volgen we een benadering die wordt geleverd door Allison en Christakis.<sup>7</sup> Zij hanteren een methode die gebaseerd is op een conditioneel logit model en dat toelaat om verklarende variabelen in het model te betrekken, en om verschillen tussen subpopulaties te testen. Een ander voordeel is dat dit model geschat kan worden met programma's voor proportionele hazard modellen. Bovendien laat dit model knopen ('ties') toe.<sup>8</sup> Het model is gebaseerd op het gekende stochastische nutsmodel, dat eerst besproken wordt.

In het stochastische nutsmodel (stochastic utility model) wordt verondersteld dat wanneer een respondent  $i$  een item  $j$  gepresenteerd krijgt dit aanleiding geeft tot een subjectieve beoordeling van het item, waarvan men de sterkte kan voorstellen als  $\mu_{ij}$ . Het gaat hier om de realisatie van de stochastische variabele  $U_{ij}$ . Er wordt verondersteld dat de  $U_{ij}$ 's stochastische veranderlijken zijn met een systematische component  $\mu_{ij}$  en een toevallige component  $\epsilon_{ij}$ :

$$U_{ij} = \mu_{ij} + \epsilon_{ij}, \quad (1)$$

waarin de  $\epsilon_{ij}$ 's een Gumbel<sup>9</sup> verdeling volgen.<sup>10</sup> De dichtheidsfunctie van de standaard Gumbel verdeling is:

$$f(y) = e^{-(y + e^{-y})}, \quad (2)$$

Het verschil tussen twee stochastische veranderlijken met een dergelijke verdeling is logistisch verdeeld<sup>11</sup>:

7 P.D. ALLISON en N.A. CHRISTAKIS, Logit Models for Sets of Ranked Items. *Sociological Methodology*, 24(1994), pp. 199-228.

8 P.D. ALLISON en N.A. CHRISTAKIS, *op.cit.*

9 De Gumbel of dubbel exponentiële of type I extreme value verdeling is de logaritme van een Weibull verdeling.

10 Deze parametrisatie van het stochastische utility model wordt vaak het multinomiale logit model genoemd. Er zijn alternatieve verdelingen voor de error termen mogelijk. Indien men een normaal verdeling veronderstelt dan komt het model overeen met Thurstone's case V voor paarsgewijze vergelijking. Zie W.A. KAMAKURA en J.A. MAZZON, Value Segmentation: a Model for the Measurement of Values and Value Systems. *Journal of Consumer Research*, 18(1991), pp. 208-218. Deze laatste parametrisatie vergt echter bijzonder veel rekenwerk, zie R.G. CHAPMAN en R. STAELIN, Exploiting Rank Ordered Choice Set Data within the Stochastic Utility Model. *Journal of Marketing Research*, 14(1982), pp. 288-301; J.I. YELLOTT, Jr., The Relationship between Luce's Choice Axiom, Thurstone's Theory of Comparative Judgement, and the Double Exponential Distribution. *Journal of Mathematical Psychology*, 15(1977), pp. 109-144.

11 P.D. ALLISON en N.A. CHRISTAKIS, *op.cit.*; J.I. YELLOTT, Jr., *op.cit.*

$$f(x) = \frac{e^x}{1 + e^x}. \quad (3)$$

We kunnen uitdrukking (3) gebruiken om de kans te berekenen dat een logistisch verdeelde stochastische veranderlijke  $X$  een waarde aanneemt kleiner of gelijk aan  $x$  als:

$$P(X \leq x) = \frac{e^x}{1 + e^x}. \quad (4)$$

Gelijkheid (4) laat ons toe om, bij wijze van illustratie, de kans dat respondent  $i$  het item  $j$  kiest wanneer hij of zij de keuze krijgt tussen twee items  $j$  en  $k$ , als volgt te noteren:

$$\begin{aligned} P(j|j,k)_i &= P(U_{ij} \geq U_{ik}) \\ &= P(\mu_{ij} + \epsilon_{ij} \geq \mu_{ik} + \epsilon_{ik}) \\ &= P(\epsilon_{ik} - \epsilon_{ij} \leq \mu_{ij} - \mu_{ik}) \\ &= \frac{e^{(\mu_{ij} - \mu_{ik})}}{1 + e^{(\mu_{ij} - \mu_{ik})}} \\ &= \frac{e^{\mu_{ij}/e^{\mu_{ik}}}}{1 + e^{\mu_{ij}/e^{\mu_{ik}}}} \\ &= \frac{e^{\mu_{ij}/e^{\mu_{ik}}}}{e^{\mu_{ik}/e^{\mu_{ik}}} + e^{\mu_{ij}/e^{\mu_{ik}}}} \\ &= \frac{e^{\mu_{ij}}}{e^{\mu_{ij}} + e^{\mu_{ik}}} \end{aligned} \quad (5)$$

Indien respondent  $i$  de keuze krijgt tussen drie items  $j$ ,  $k$ , en  $l$ , dan vinden we naar analogie met (5) dat de kans dat item  $j$  wordt gekozen gelijk is aan:

$$P(j|j,k,l)_i = \frac{e^{\mu_j}}{e^{\mu_j} + e^{\mu_k} + e^{\mu_l}} \quad (6)$$

In het algemeen vinden we voor J items  $\{r_1, r_2, r_3, \dots, r_J\}$ <sup>12</sup>:

$$P(r_j|r_k)_i = \frac{e^{\mu_{ij}}}{\sum_{k=1}^J e^{\mu_{ik}}}, \text{ met } k=1, \dots, J. \tag{7}$$

We kunnen dit eenvoudig model uitbreiden met verklarende variabelen zodanig dat:

$$\mu_{ij} = \beta_j x_i + \gamma z_j + \theta w_{ij}, \tag{8}$$

waarin  $x$ ,  $z$  en  $w$  kolomvectoren zijn met de geobserveerde variabelen, en  $\beta$ ,  $\gamma$ ,  $\theta$  rijvectoren met te schatten coëfficiënten. De kolomvector  $x_i$  bevat variabelen die de respondenten beschrijven. De vector  $z_j$  bevat de variabelen die de items beschrijven. De vector  $w_{ij}$  bevat de variabelen die de relatie tussen respondent  $i$  en item  $j$  beschrijven. In het voorbeeld van de volgende paragraaf beperken we ons tot de schatting van de  $\beta_j$ 's. In ons voorbeeld zou de kolomvector  $x_i$  bijvoorbeeld de leeftijd en het geslacht van de respondenten kunnen bevatten, de kolomvector  $z_j$  zou betrekking kunnen hebben op het conservatief of progressief karakter van een partij. De vector  $w_{ij}$ , tenslotte, zou bijvoorbeeld kunnen aangeven of een respondent ooit een bepaalde partij financieel gesteund heeft.

Wanneer we de rang van respondent  $i$  op item  $j$  voorstellen door  $Y_{ij}$ , en we veronderstellen, onder het stochastische nutsmodel dat die respondent  $i$  een zekere nut  $U_{ij}$  voor elk item  $j$  toekent (met  $j$  van 1 tot  $J$ ), dan kunnen we veronderstellen dat  $Y_{ij} > Y_{ik}$  als  $U_{ij} > U_{ik}$ . Dit wil zeggen dat, alhoewel de utiliteiten  $U_{ij}$  niet geobserveerd worden, we veronderstellen dat een respondent een hogere rang gaat geven aan de items met een hoger nut.

Het modelleren van de rangschikkingen gebeurt door het herhaaldelijk toepassen van het voorgaande model. Bij wijze van voorbeeld berekenen we de kans dat respondent  $i$ , wanneer die vier items  $\{j, k, l$  en  $m\}$  moet rangschikken, kiest voor de rangschikking  $(j, k, l, m)$ . Uit vergelijking (7) weten we dat de kans dat item  $j$  gekozen wordt uit deze vier items gelijk is aan:

$$P(j|j, k, l, m)_i = \frac{e^{\mu_{ij}}}{e^{\mu_{ij}} + e^{\mu_{ik}} + e^{\mu_{il}} + e^{\mu_{im}}} \tag{9}$$

We berekenen nu de kans dat item  $k$  gekozen wordt uit de overblijvende items  $k, l$ , en  $m$ :

$$P(k|k, l, m)_i = \frac{e^{\mu_{ik}}}{e^{\mu_{ik}} + e^{\mu_{il}} + e^{\mu_{im}}} \tag{10}$$

12 Om een eenvoudigere notatie mogelijk te maken wordt in de rechterzijde van de gelijkheid de index  $r_{ij}$  vervangen door  $ij$ . Deze werkwijze wordt ook in de rest van dit artikel gehanteerd.

Tenslotte berekenen we de kans dat item  $l$  gekozen wordt wanneer er slechts twee items overblijven:

$$P(l|l,m)_i = \frac{e^{\mu_{il}}}{e^{\mu_{il}} + e^{\mu_{im}}} \quad (11)$$

Door (9), (10) en (11), te combineren kunnen we de kans op de rangschikking  $(j,k,l,m)$  noteren als:

$$P(j,k,l,m)_i = \frac{e^{\mu_{jy}}}{e^{\mu_{jy}} + e^{\mu_{jk}} + e^{\mu_{il}} + e^{\mu_{im}}} \cdot \frac{e^{\mu_{ik}}}{e^{\mu_{ik}} + e^{\mu_{il}} + e^{\mu_{im}}} \cdot \frac{e^{\mu_{il}}}{e^{\mu_{il}} + e^{\mu_{im}}} \quad (12)$$

Men veronderstelt hier dus dat de stochastische variabelen onafhankelijk zijn. Dit leidt tot de interpretatie van de kans op de rangschikking  $(j,k,l,m)$  als het product van de kansen dat een bepaald item geselecteerd wordt van de aanwezige alternatieven. De eerste term in het product slaat op de kans dat item  $j$  gekozen wordt uit de set  $\{j,k,l,m\}$ ; de tweede term stelt de kans voor dat item  $k$  wordt gekozen uit de set  $\{k,l,m\}$ ; en de laatste term, tenslotte, stelt de kans voor dat item  $l$  gekozen wordt uit de set  $\{l,m\}$ .

In het algemeen kan men voor  $J$  items  $\{r_1, r_2, r_3, \dots, r_J\}$  (12) uitbreiden tot:

$$P(r_1, r_2, \dots, r_J)_i = \prod_{j=1}^{J-1} \left[ \frac{e^{\mu_{jy}}}{\sum_{k=j}^J e^{\mu_{jk}}} \right] \quad (13)$$

We passen vergelijking (13) lichtjes aan zodanig dat we volgens de notatie van Allison en Christakis<sup>13</sup> kunnen verdergaan. Op deze wijze krijgt het 'exploded logit'-model de volgende likelihood (aannemelijkheid) voor een respondent  $i$ :

$$L_i = \prod_{j=1}^J \left( \frac{e^{\mu_{jy}}}{\sum_{k=1}^J \delta_{ijk} e^{\mu_{jk}}} \right) \quad (14)$$

waarin  $\delta_{ijk} = 1$  wanneer  $Y_{ik} \geq Y_{ij}$ , en anders 0.

Net zoals in het multinomiale logit model geldt hier het kans axioma van Luce of de IIA (independence from irrelevant alternatives) voorwaarde dat zegt dat de preferentie van item  $j$  boven item  $k$  onafhankelijk is van de totale set van items waaruit men kan kiezen.<sup>14</sup> Bemerk dat, onder andere omwille van het feit dat de Gumbel verdeling asymmetrisch is, het omkeren van de volgorde van de items een fundamentele wijziging van het model zal veroorzaken, en dat men bijgevolg meer dan enkel een verandering van teken in de geschatte coëfficiënten mag verwachten.

<sup>13</sup> P.D. ALLISON en N.A. CHRISTAKIS, *op.cit.*

<sup>14</sup> Men bedoelt hier zowel de totale set, alsook het aantal en de volgorde van de reeds gekozen items.

De log likelihood voor een steekproef van n respondenten kunnen we nu heel eenvoudig uit vergelijking (14) afleiden:

$$\begin{aligned}
 L &= \prod_{i=1}^n \prod_{j=1}^J \left( \frac{e^{\mu_{ij}}}{\sum_{k=1}^J \delta_{ijk} e^{\mu_{ik}}} \right) \\
 \ln L &= \ln \left[ \prod_{i=1}^n \prod_{j=1}^J \left( \frac{e^{\mu_{ij}}}{\sum_{k=1}^J \delta_{ijk} e^{\mu_{ik}}} \right) \right] \\
 \ln L &= \ln \left[ \frac{\prod_{i=1}^n \prod_{j=1}^J e^{\mu_{ij}}}{\prod_{i=1}^n \prod_{j=1}^J \sum_{k=1}^J \delta_{ijk} e^{\mu_{ik}}} \right] \tag{15} \\
 \ln L &= \ln \prod_{i=1}^n \prod_{j=1}^J e^{\mu_{ij}} - \ln \prod_{i=1}^n \prod_{j=1}^J \sum_{k=1}^J \delta_{ijk} e^{\mu_{ik}} \\
 \ln L &= \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^J \mu_{ij} - \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^J \ln \left( \sum_{k=1}^J \delta_{ijk} e^{\mu_{ik}} \right)
 \end{aligned}$$

Bemerk dat men in deze laatste vergelijking J mag vervangen door J<sub>i</sub> zodanig dat het aantal items J verschillend kan zijn voor elke respondent i. Dit model kan uitgebreid worden zodanig dat knopen en ontbrekende waarden mogelijk zijn.<sup>15</sup>

Men kan aantonen dat wanneer men in deze vergelijking de μ<sub>ij</sub>'s substitueert door het lineaire model met verklarende veranderlijken en men vervolgens bij het maximeren van deze vergelijking een maximum vindt, dit lokale maximum ook het globale maximum is.

Allison en Christakis<sup>16</sup> sommen een aantal software pakketten op waarmee dit soort van modellen geschat kan worden. Bovendien wijzen ze op het feit dat met behulp van de meeste partial likelihood software voor het schatten van proportional hazard modellen voor duuranalyse (regression models for ordered survival (event) times) de bovenstaande modellen eveneens geschat kunnen worden. Zij geven een aantal richtlijnen hoe de data in dat geval georganiseerd moeten worden. Dit komt erop neer dat elke rangschikking van een item door een

15 Zie P.D. ALLISON en N.A. CHRISTAKIS, *op.cit.*, pp. 206-208.  
 16 P.D. ALLISON en N.A. CHRISTAKIS, *op.cit.*

respondent een afzonderlijke observatie vormt. Elke observatie bevat dan de volgende variabelen: (1) Een identificatienummer per respondent. (2) Een set van (J-1) dummy-variabelen, waarbij J gelijk is aan het totale aantal gerangschikte items. Het item dat als variabele wordt weggelaten uit het model vormt automatisch de referentiecategorie. (3) De rangorde die de respondent geeft aan het item waarop de observatie betrekking heeft. (4) Eventueel een aantal variabelen die op de respondent betrekking hebben. Het effect daarvan op de rangschikking kan dan worden getest door de interactie van de dummy's met de onafhankelijke variabelen in het model op te nemen. De beperking dat de likelihoods per respondent berekend (en vervolgens over de respondenten vermenigvuldigd) moeten worden, wordt gerealiseerd door een stratificatie per respondent.<sup>17</sup>

## II. Toepassing: de preferentiestructuur van het CVP-electoraat

In het ISPO-onderzoek van 1991<sup>18</sup> is ervoor gekozen om de onderliggende partijpreferenties van de kiezers te meten via een rangorde-vraag. Aan de respondenten werd een stapeltje kaarten gegeven met daarop de namen van alle politieke partijen, de kleintjes inbegrepen.<sup>19</sup> In eerste instantie werd hen gevraagd om de partijen die ze niet kenden opzij te leggen. Vervolgens dienden ze de overige partijen te rangschikken volgens voorkeur.<sup>20</sup> Dat deze data tot nu toe zo goed als ongebruikt zijn gebleven heeft ongetwijfeld vooral te maken met de in de inleiding aangehaalde moeilijkheden bij het analyseren van rangorde-data. Deze analyse moet er niet enkel op gericht zijn om de rangschikking van de kiezers in kaart te brengen, maar ook en vooral om na te gaan welke onafhankelijke variabelen een significant effect hebben op die rangschikking.

Het berekenen van gemiddelden, zowel voor de hele populatie als voor subgroepen, lijkt op het eerste zicht een eenvoudige en voor de hand liggende werkwijze om op die vragen een antwoord te vinden. Bij nader toezien is die techniek echter zeer verraderlijk. Probleem is immers dat heel wat respondenten niet alle partijen rangschikken, hetzij omdat ze een aantal partijen niet kennen, hetzij omdat ze er niet toe komen om al de gekende partijen te rangschikken. Het gevolg daarvan is dat we uit de absolute waarde van de rangschikking, op basis waarvan de gemiddelden normaal worden berekend, niet zomaar de relatieve voorkeur voor de partij kunnen afleiden. Als alle negen partijen worden gerangschikt, bijvoorbeeld, dan stemt rang drie overeen met een relatief sterke voorkeur. Als er echter maar drie zijn gerangschikt, dan is de derde partij meteen de laagst gewaardeerde. Aan dit euvel kan voor een stuk worden verholpen door de weinig gekende partijen buiten beschouwing te laten. Dit vergt echter een omslachtige

<sup>17</sup> Voor verdere uitleg over de data organisatie, en voor een uitleg hoe men deze modellen kan schatten met behulp van PROC PHREG van SAS verwijzen we naar het oorspronkelijk artikel van P.D. ALLISON en N.A. CHRISTAKIS, *op.cit.* pp. 205-206; pp.224-226.

<sup>18</sup> Deze gegevens betreffende de Vlaamse kiezers werden verzameld door J. Billiet (promotor), M. Swyngedouw (projectleider), A. Carton en R. Beerten (wetenschappelijke medewerkers) van het Interuniversitair Steunpunt Politieke-Opinieonderzoek (ISPO), beheerd door de Diensten voor Programmatie van het Wetenschapsbeleid.

<sup>19</sup> In totaal waren dat er negen, namelijk Agalev, CVP, PVV, SP, VU, Vlaams Blok, PVDA, Rossem en Regenboog.

<sup>20</sup> A. CARTON, M. SWYNGEDOUW, J. BILLIET en R. BEERTEN, *Source Book of the Voter's Study in Connection with the 1991 General Election*. Leuven, ISPO, 1993, pp. 241.



omrekening van de rangordes, en kan de vertekening enkel wat milderen, maar zeker niet wegwerken. Het hierboven toegelichte 'exploded logit'-model biedt een oplossing voor ons probleem, omdat deze techniek de rangordering van de partijen respecteert en ons bovendien toelaat om het effect van een of meerdere onafhankelijke variabelen op de rangschikking statistisch te testen.

In wat volgt zullen we ons beperken tot één enkele onafhankelijke variabele, namelijk de leeftijd. Wat ons daarbij interesseert is niet zozeer het verschil in partijkeuze tussen verschillende leeftijdsgroepen, maar wel het verschil in onderliggende preferentiestructuur. Het komt er dus op aan om abstractie te maken van het leeftijdseffect op de partijkeuze als dusdanig, effect dat overigens grotendeels gekend is.<sup>21</sup> Onze vraagstelling maakt het met andere woorden noodzakelijk dat we de 'eerste' partijvoorkeur van de respondenten onder controle houden. Idealiter zouden we dit moeten kunnen doen door de partijkeuze als controlevariabele in het model op te nemen. Een dergelijke werkwijze levert evenwel resultaten op die sterk bepaald zijn door die controlevariabele en die inhoudelijk weinig meerwaarde bieden. Daarom moeten we onze toevlucht nemen tot een meer rudimentaire vorm van controle, namelijk het analyseren van elk electoraat afzonderlijk. Gezien het louter exemplarische opzet van dit artikel beperken we ons daarbij tot één enkel electoraat, namelijk dat van de CVP. Dit houdt concreet in dat we enkel die respondenten in de analyse betrekken die voor de kamerverkiezingen van 1991 voor de CVP gestemd hebben en de CVP als eerste partij gerangschikt hebben (N=536).<sup>22</sup> Deze werkwijze impliceert logischerwijze dat de eerst gerangschikte partij, namelijk de CVP, buiten beschouwing blijft in deze analyse. Die werkwijze laat ons toe om de mogelijkheden van de techniek te illustreren aan de hand van een concreet en relatief eenvoudig voorbeeld.<sup>23</sup>

In een eerste stap gaan we na hoe de CVP-kiezer de andere partijen rangschikt, zonder rekening te houden met verschillen tussen subgroepen. De Wald  $\chi^2$ -waarde voor het hele model bedraagt 493.8778 en is bij 4 vrijheidsgraden significant op het .0001-niveau. De nulhypothese dat alle  $\beta$ -parameters 0 bedragen en dat de doorsnee CVP-kiezer de andere partijen gemiddeld genomen over de-

21 Voor een grondige analyse van het effect van het beroepsprestige, de leeftijd, het geslacht, het relatieve inkomen, de kerkelijke betrokkenheid, het onderwijsniveau en de politieke machteloosheid op de partijkeuze, zie: M. SWYNGEDOUW, R. BEERTEN, J. BILLIET en A. CARTON, Partijkeuze verklaren. Over determinanten van het stemgedrag in Vlaanderen op 24 november 1991. In: M. SWYNGEDOUW, J. BILLIET, A. CARTON en R. BEERTEN (red.), *Kiezen is verliezen. Onderzoek naar de politieke opvattingen van Vlamingen*. Leuven, 1993, pp. 15-25.

22 Van de respondenten die zeggen voor de CVP gestemd te hebben én de CVP hebben gerangschikt (N=605) is er 11,4% dat de CVP niet als eerste rangschikt. Van de kiezers die de CVP als eerste hebben gerangschikt én die hebben geantwoord op de vraag over de partijkeuze (N=673) is er 20,4% dat niet op de CVP heeft gestemd. Met deze twee groepen hebben we dus geen rekening gehouden bij de analyse.

23 Vanuit eenzelfde bezorgdheid om de analyse niet nodeloos ingewikkeld te maken laten we in wat volgt de kleinere partijen (Rossem, PVDA en Regenboog) buiten beschouwing. Bemerkt dat volgens de reeds hogervermelde IIA-voorwaarde de preferentie van bv. Agalev boven de CVP niet mag afhangen van bv. de aan of afwezigheid van de partij Rossem in de lijst van te rangschikken partijen. Deze voorwaarde sluit natuurlijk niet uit dat door de toevoeging van een partij als Rossem de relatieve positie van de partijen CVP en Agalev kan wijzigen, de onderlinge positie zou hier echter niet door mogen wijzigen.

zelfde kam scheert moeten we dus verwerpen. Hoe de partijen gemiddeld worden gerangschikt kan worden afgeleid uit de in tabel I gerapporteerde matrix van  $e^{\beta}$ 's. Deze waarden zijn te verkiezen boven de  $\beta$ -parameters omdat ze gemakkelijk in termen van odds of kansverhoudingen kunnen geïnterpreteerd worden. De parameters in de tabel drukken telkens de verhouding uit tussen de kans dat de rij-partij wordt verkozen tegenover de kans dat de kolom-partij wordt verkozen, ongeacht de manier waarop de overige partijen worden gerangschikt. De cellen in de bovenste driehoek bevatten dezelfde informatie als hun spiegelbeeld in de onderste, maar bekeken vanuit het standpunt van de andere partij. De cijfers die groter zijn dan één zijn het gemakkelijkst te interpreteren in termen van kansverhoudingen.

TABEL I

'Exploded logit'-analyse van de rangschikking van vijf partijen door de CVP-kiezers:  $e^{\beta}$ 's.

	SP	PVV	VU	AGALEV	VLBLOK
SP	1	0.82**	1.33***	1.68***	8.22***
PVV	1.22**	1	1.62***	2.05***	10***
VU	0.75***	0.62***	1	1.26**	6.18***
AGALEV	0.60***	0.49***	0.79**	1	4.9***
VLBLOK	0.12***	0.10***	0.16***	0.20***	1

\*\*\* =  $p < .0009$ , \*\* =  $p < .009$ , \* =  $p < .05$

Uit de tabel kan worden afgeleid dat de doorsnee CVP-er het Vlaams Blok het laagst plaatst en de liberale partij (in 1991 nog de PVV) het hoogst. De  $e^{\beta}$ -waarde voor de verhouding PVV/Vlaams Blok bedraagt niet minder dan 10. Dit betekent concreet dat een CVP-er die in 1991 voor de keuze geplaatst werd tussen het Vlaams Blok en de PVV, met een kans van 10 tegen 1 voor de PVV zou hebben gekozen. Het contrast tussen het Vlaams Blok en achtereenvolgens de SP, de VU en Agalev is wat minder groot, maar nog steeds aanzienlijk. Daarmee is meteen ook de gemiddelde rangschikking aangegeven: PVV, SP, VU, Agalev en Vlaams Blok. De PVV en de SP sluiten wel zeer dicht bij elkaar aan. Dit blijkt uit het feit dat de  $e^{\beta}$ -waarde voor PVV/SP relatief klein is en minder significant dan de andere. Hetzelfde geldt trouwens voor de VU/Agalev-parameter. Ook tussen die twee partijen maken de CVP-kiezers blijkbaar niet zoveel verschil. Samengevat gaat de voorkeur van de gemiddelde CVP-er dus duidelijk uit naar de twee andere traditionele partijen. Daaronder worden Agalev en de VU gerangschikt, die op een grote afstand worden gevolgd door het Vlaams Blok.

In hoeverre verschilt deze rangschikking nu significant volgens leeftijdscategorie? Om dat te onderzoeken moeten we, naast de oorspronkelijke vier dummy-variabelen voor de verschillende partijen, ook de interactie-effecten tussen die partij-dummy's en de leeftijdscategorieën opnemen. We werken met vier leef-

tijdscategorieën, namelijk 18-25 jaar, 26-35 jaar, 36-45 jaar (referentiecategorie) en 46-65 jaar.<sup>24</sup>

De nulhypothese dat er geen verschil is tussen de leeftijdscategorieën kunnen we testen door na te gaan of een model met de geschatte  $\beta$ -parameters voor de partij\*leeftijd-interacties een significant grotere log-likelihood oplevert dan een model waarbij alle  $\beta$ -parameters van de partij\*leeftijd-interacties op 0 worden gezet. De Wald  $\chi^2$ -statistiek bedraagt in dit geval 53.9937 wat, gegeven het aantal vrijheidsgraden van 12, significant is op het .0001-niveau. Het verschil tussen de leeftijdsgroepen is met andere woorden reëel.

De  $e^{\beta}$ 's van de partij\*leeftijd-interacties geven aan in welke mate de kansverhouding tussen twee partijen in een bepaalde leeftijdsgroep groter of kleiner is dan de kansverhouding in de referentiecategorie van 36 tot 45-jarigen. Een concreet voorbeeld kan dit verduidelijken: de  $e^{\beta}$ -waarde van de interactie tussen de verhouding PVV/VU en de leeftijdsgroep van 46 tot 65-jarigen bedraagt 0.67 ( $p = .0398$ ). De  $e^{\beta}$ -waarde voor de referentiecategorie is 1.85 ( $p = .0001$ ). Dit betekent dat de kans dat een CVP-er van 36 tot 45 jaar de PVV verkiest 1.85 keer groter is dan de kans om de VU te verkiezen. Voor de daaropvolgende leeftijdsgroep van 46 tot 65-jarigen moet die kansverhouding met een factor 0.67 worden vermenigvuldigd en bedraagt dus  $0.67 * 1.85 = 1.25$ . De kans dat de oudere CVP-ers de PVV boven de VU zullen verkiezen is dus iets kleiner. Het verschil is echter gering en maar op het randje significant.

Voor de duidelijkheid rapporteren we in tabel II niet de parameters van de partij\*leeftijd-interacties als dusdanig, maar wel de kansverhoudingen voor elke leeftijdsgroep afzonderlijk, berekend zoals hierboven geïllustreerd.<sup>25</sup> We geven telkens aan in hoeverre de kansverhouding significant verschilt van die van die van de referentiecategorie van 36 tot 45-jarigen. Binnen die referentiecategorie zelf wordt aangegeven in hoeverre de kansverhoudingen significant verschillen van 1.

<sup>24</sup> Voor een verantwoording van deze indeling, zie: B. MADDENS, Het kiesgedrag en de opvattingen over politieke kwesties. In: M. SWYNGEDOUW, J. BILLIET, A. CARTON en R. BEERTEN (red.), *Kiezen is verliezen, Op cit.*, p. 45.

<sup>25</sup> Omwille van de overzichtelijkheid bekijken we de kansverhouding telkens enkel vanuit het standpunt van de partij die in de leeftijdsgroep van 18-25 jarigen het meest kans heeft om verkozen te worden. De kansverhouding bekeken vanuit het standpunt van de andere partij laten we achterwege.

TABEL II

'Exploded logit'-analyse van het effect van de leeftijd (categorisch en kwantitatief) op de rangschikking van de partijen door de CVP-kiezers:  $e^{\beta}$ 's.

	categorisch				kwantitatief	
	18-25 jaar	26-35 jaar	36-45 jaar	46-65 jaar	intercept	$e^{\beta}$ leeftijd
AGA/VLB	4.88	3.12**	7.55***	5.25	3.52***	1.01
PVV/VLB	6.98*	5.95**	15.56***	12.51	4.29***	1.02*
SP/VLB	3.48***	4.48**	12.13***	12.35	1.63	1.04***
VU/VLB	3.33**	2.82***	8.39***	9.99	1.27	1.04***
AGA/SP	1.40**	0.70	0.62**	0.42	2.16**	0.97***
AGA/VU	1.46	1.10	0.90	0.53**	2.77***	0.97***
PVV/VU	2.09	2.11	1.85***	1.25*	3.38***	0.98**
PVV/SP	2	1.33	1.28	1.01	2.63***	0.98**
PVV/AGA	1.43	1.91	2.06***	2.38	1.22	1.01
SP/VU	1.04	1.59	1.44*	1.24	1.29	1

\*\*\* =  $p < .0009$ , \*\* =  $p < .009$ , \* =  $p < .05$

Uit tabel II kan worden afgeleid dat de verschillen tussen de leeftijdsgroepen voor een groot stuk op rekening kunnen geschreven worden van het feit dat de ouderen door de band afkeriger staan van het Vlaams Blok dan de jongeren. Bij de CVP-ers van 35 jaar en ouder is de kans dat ze het Vlaams Blok boven een andere partij verkiezen verwaarloosbaar klein. Ook de jongeren verkiezen over het algemeen de andere partijen boven het Vlaams Blok, maar de kans dat ze een andere keuze maken is beduidend groter. Ter illustratie: van een oudere CVP-er die voor de keuze staat tussen het Vlaams Blok en de SP kunnen we met een kans van, afgerond, 12 tegen 1 zeggen dat hij voor de SP zal kiezen. Maar bij een CVP-er van minder dan 26 jaar slinkt die kansverhouding tot 3 tegen 1. Inzake de verhouding Agalev/Vlaams Blok is het contrast het minst groot, omdat de oudere CVP-ers iets meer tussen het Vlaams Blok en Agalev lijken te twifelen dan tussen het Vlaams Blok en de andere partijen. Ook de Agalev/SP-odds en de Agalev/VU-odds verschillen significant volgens leeftijdsniveau. Het contrast is kleiner, maar wel interessant omdat we in de verschillende leeftijdsgroepen omgekeerde kansverhoudingen vinden. De jongere CVP-kiezers zijn geneigd om Agalev boven zowel de SP als de VU te verkiezen, terwijl de oudere eerder aan de SP en de VU de voorkeur geven. Voor de SP ligt de grens tussen de jongste leeftijdsgroep en de 26 tot 35-jarigen, maar de VU wordt ook al door de 26 tot 35-jarigen onder Agalev geplaatst. Tenslotte stellen we ook vast dat de oudste kiezers met een iets kleinere waarschijnlijkheid de PVV boven de VU plaatsen, maar dit verschil is, zoals hierboven al aangestipt, vrij klein. Kennelijk is er een tendens dat de oudere CVP-ers zich iets meer tot de VU aangetrokken voelen dan de jongere.

TABEL III

De rangschikking van de partijen door de CVP-kiezers, volgens leeftijd.

18-25 jaar	26-35 jaar	36-45 jaar	46-65 jaar
<b>PVV</b>	<b>PVV</b>	<b>PVV</b>	<b>PVV</b>
1.43	1.33	1.28	1.01
<b>AGALEV</b>	<b>SP</b>	<b>SP</b>	<b>SP</b>
1.40	1.44	1.44	1.24
<b>SP</b>	<b>AGALEV</b>	<b>VU</b>	<b>VU</b>
1.04	1.10	1.11	1.90
<b>VU</b>	<b>VU</b>	<b>AGALEV</b>	<b>AGALEV</b>
3.33	2.82	7.55	5.25
<b>VLBLOK</b>	<b>VLBLOK</b>	<b>VLBLOK</b>	<b>VLBLOK</b>

In tabel III vatten we de resultaten van de analyse op een overzichtelijke manier samen door aan te geven hoe de verschillende leeftijdsgroepen de partijen gemiddeld genomen rangschikken. Tussen de partijen vermelden we telkens de odds dat de hogere partij boven de lagere wordt geprefereerd, zodat we enig zicht krijgen op de afstand tussen de respectievelijke partijen. Het meest opzienbarende resultaat is dat Agalev gestadig stijgt in de gunst van de CVP-ers naarmate de leeftijd daalt. Bij de kiezers die ouder zijn dan 35 jaar komt de groene partij maar op de vierde plaats. Bij de 26 tot 35-jarigen wordt ze nipt hoger geplaatst dan de VU en bij de 18 tot 25-jarigen laat ze ook de SP achter zich en klimt ze naar de tweede plaats. Anders bekeken kunnen we ook zeggen dat de relatieve voorkeur voor zowel de VU als de SP toeneemt bij oudere CVP-ers. In de oudste leeftijdsgroep wordt de eerste plaats zo goed als gedeeld tussen SP en PVV. Bij de jongste CVP-ers daarentegen zakt de SP naar een afgetekende derde plaats en komt de partij ongeveer op dezelfde hoogte te staan als de VU.

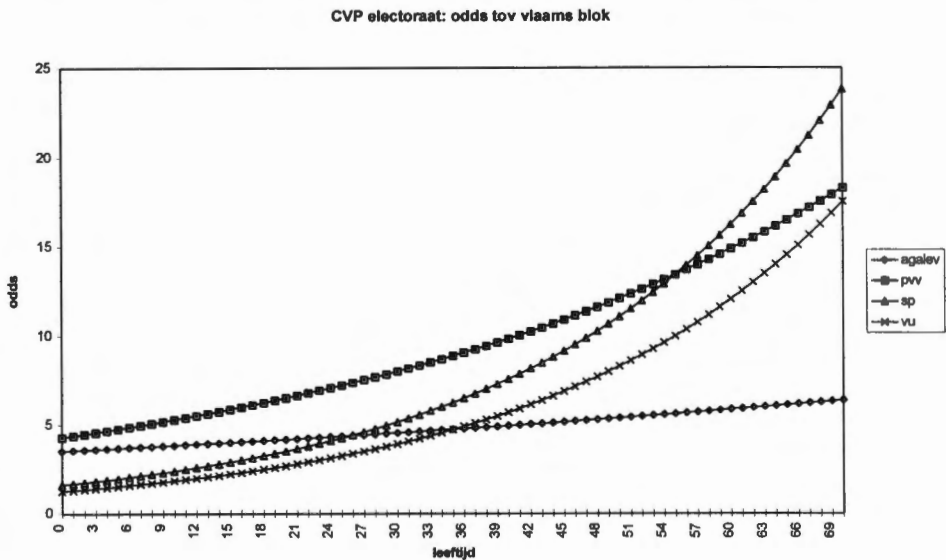
Het 'exploded logit'-model biedt ook de mogelijkheid om kwantitatieve variabelen in het model op te nemen. In dat geval worden de interacties van de partij-rangschikkingen met de exacte waarde van de kwantitatieve variabele, in ons geval de leeftijd, aan het model toegevoegd. De veronderstelling is dan wel dat de logaritme van de odds een lineair verloop kent. De laatste twee kolommen van tabel II bevatten de resultaten van deze kwantitatieve analyse. De parameters van de partij-rangschikkingen, in de voorlaatste kolom, kunnen we als het intercept van het model beschouwen. De parameters van de producten van de leeftijd en de partij-rangschikkingen, in de laatste kolom, drukken uit hoe de kansverhoudingen tussen de partijen variëren in functie van de leeftijd. Die parameters zijn het gemakkelijkst te interpreteren wanneer we ze omrekenen volgens de formule  $100 \cdot (e^{\beta} - 1)$ . Dit cijfer is de procentuele wijziging van de odds voor elke stijging van de leeftijd met één jaar.

De kwantitatieve analyse voegt weinig nieuws toe aan de hierboven al gerapporteerde resultaten, maar laat ons wel toe om het verloop van de kansverhoudingen grafisch voor te stellen. Ter illustratie daarvan geven we in figuur I een grafische voorstelling van de kansverhoudingen van Agalev, PVV, SP en VU tegenover het Vlaams Blok. De grafiek toont mooi aan hoe vooral de kans dat SP en VU boven het Vlaams Blok worden gekozen sterk stijgt met de leeftijd. Een verge-

lijking tussen beide werkwijzen is wel leerrijk, omdat ze aantoont hoe misleidend een louter kwantitatieve analyse kan zijn wanneer niet is voldaan aan de lineariteitsassumptie. Dat is het meest uitgesproken het geval met het verband tussen de leeftijd en de kansverhouding tussen Agalev en Vlaams Blok. Zoals blijkt uit tabel II volgt dit verband geen lineair maar veeleer een curvilineair patroon, zodat het via een kwantitatieve analyse niet of nauwelijks gedetecteerd kan worden. Langs de andere kant doet een kwantitatieve analyse beter effecten tot hun recht komen die een zeer gradueel lineair verloop kennen. De kans dat de PVV boven de SP wordt verkozen daalt langzaam maar wel consistent met de leeftijd en wordt bijgevolg bij de kwantitatieve analyse wel en bij de categorische niet als significant bevonden.

FIGUUR I

'Exploded logit'-analyse van het effect van de leeftijd (kwantitatief) op de rangschikking van de partijen door de CVP-kiezers:  $e^{\beta}$ 's.



## Besluit

Deze illustratieve toepassing van het 'exploded logit'-model heeft, samengevat, aangetoond dat de preferentiestructuur van de CVP-kiezers significant verschilt volgens leeftijd. De voorkeur van de CVP-ers van 56 tot 65 jaar gaat duidelijk uit naar de twee traditionele partijen, de SP en de PVV, die zo goed als ex aequo op de eerste plaats staan. Dit is een indicatie dat het oudere CVP-electoraat uiteenvalt in twee min of meer gelijke groepen die zich voornamelijk op de traditionele sociaal-economische breuklijn van elkaar onderscheiden: een deel neigt naar de partij aan de linkerkant van het economische spectrum, een ander deel naar de rechterkant. Een keuze voor de kleine partijen wordt door deze oudere CVP-ers blijkbaar nauwelijks in overweging genomen en vooral voor het Vlaams

Blok is de afkeer groot. Dat het plaatje er bij jongere generaties aanzienlijk anders uitziet heeft vooral te maken met het relatieve succes van Agalev. Naarmate de leeftijd daalt klimt Agalev gestaag in de rangschikking, om bij de jongsten net onder de PVV te eindigen. Als die tendens zich inmiddels verder heeft doorgezet -en de consistentie ervan wettigt zeker een vermoeden in die zin- dan zou dit betekenen dat Agalev momenteel min of meer op dezelfde hoogte staat als de VLD bij de jongste CVP-kiezers. Dit resultaat suggereert dat de scheidingslijnen bij de jongere generaties CVP-ers in toenemende mate samenvallen met de breuklijn tussen materialisten en post-materialisten. Tenslotte heeft de analyse ook aan het licht gebracht dat de jongere CVP-ers beduidend toleranter staan tegenover het Vlaams Blok dan de oudere. De partij blijft wel afgetekend de laatste keuze voor de jongeren, maar de afstand tot de andere partijen wordt, in vergelijking met de ouderen, tot min of meer normale proporties gereduceerd. Hoe jonger de CVP-kiezers hoe meer het Vlaams Blok blijkbaar wordt gezien als een 'normale' -zij het nog steeds niet bijster geliefde- partij.

Het uitgangspunt van dit artikel was echter niet zozeer een inhoudelijke, maar wel een methodologische bekommernis. We zijn vertrokken van de vraag op welke manier we de onderliggende preferentiestructuur van de kiezers het best in kaart kunnen brengen: door de respondent de afzonderlijke partijen te laten beoordelen of door hem de partijen te laten rangschikken. Een methodologische afweging van beide vraagvormen doet de balans eerder overslaan in de richting van de rangschikking, omdat de antwoorden in dat geval minder onderhevig zijn aan response-set effecten. Een ander argument voor die laatste techniek was dat het rangschikken van alternatieven een meer normale manier van doen lijkt in een keuzesituatie dan het afzonderlijk beoordelen ervan. Het grote nadeel van rangschikkingen is echter dat er vooralsnog geen geijkte statistische techniek bestaat om die te analyseren. Bedoeling van ons artikel was om na te gaan in hoeverre de recent ontwikkelde 'exploded logit'-techniek aan dit probleem tegemoetkomt en de analyse van partijrangschikkingen vergemakkelijkt.

Onze illustratieve analyse van de onderliggende partijvoorkeur van de CVP-kiezers heeft aangetoond dat de mogelijkheden van het 'exploded logit'-model bij de analyse van rangschikkingsdata aanzienlijk zijn, en dit terwijl het rangschikkingskarakter van de data ten volle wordt gerespecteerd. De techniek laat ons niet alleen toe om na te gaan of bepaalde partijen significant hoger of lager worden gerangschikt dan andere, maar ook in hoeverre de rangschikkingen significant verschillen volgens subgroep. Op die manier wordt het mogelijk om, naar analogie met klassieke multivariate regressie-analyse, na te gaan welk effect een reeks kwantitatieve of kwalitatieve onafhankelijke variabelen hebben op de rangschikking, die als het ware als één enkele afhankelijke variabele kan worden beschouwd. Wij hebben dit geïllustreerd op basis van een eenvoudig voorbeeld, met enkel de leeftijd als onafhankelijke variabele. Het is echter perfect mogelijk om via de 'exploded logit'-techniek meer ingewikkelde modellen te testen, waarbij de effecten van verschillende onafhankelijke variabelen tegenover elkaar worden afgewogen.

Uit onze analyse is echter ook gebleken dat de toepassing van het 'exploded logit'-model op het onderzoek naar de onderliggende electorale preferentiestructuur op een aantal bijkomende moeilijkheden stoot. Op zichzelf is het geen probleem om via de techniek het effect te meten van een aantal onafhankelijke variabelen op de rangschikking van het volledige aantal partijen. Maar in dat geval dreigt het resultaat van de analyse helemaal te worden gedomineerd door het

effect op de partijkeuze zelf, dit wil zeggen op de eerst gerangschikte partij. En dat terwijl het precies de onderliggende preferenties zijn die ons in dit verband interesseren. Een oplossing ten gronde zou kunnen inhouden dat de partijvoorkeur in het model zelf onder controle wordt gehouden, maar dit levert inhoudelijk niet erg interessante resultaten op. Vandaar dat we dit probleem hebben moeten omzeilen door enkel het CVP-electoraat te onderzoeken en op die manier te controleren voor partijkeuze. Dit is een interessante benadering voor wie enkel in één bepaald kiezerskorps geïnteresseerd is, maar niet voor wie het volledige electorale landschap in kaart wil brengen. Je zou deze techniek natuurlijk op alle partijen afzonderlijk kunnen toepassen, maar op die manier bekom je enkel een sterk versnipperd beeld, dat niet hetzelfde inzicht biedt als het resultaat van, bijvoorbeeld, een MDS-analyse van partijbeoordelingen. De beoordelings-techniek blijft dus hoe dan ook over belangrijke troeven beschikken, zodat er voortsnog geen reden is om het rangschikken van partijen zonder meer te verkiezen boven het beoordelen ervan.

**Summary: Analysing rankings of political parties by means of the exploded logit-model**

*Rankings of political parties are often used to map the multiple party preference of the electorate. This article shows how the obtained rankings may be analysed by means of the exploded logit-technique, which allows for testing both the difference between the rankings and the effect of either categorical or quantitative independent variables on the rankings. An analysis of the effect of age on the party preference rankings of the christian democratic (CVP) electorate in the 1991 Belgian parliamentary election shows that the older CVP-voters tend to rank the liberal and the socialist party equally, while the younger voters hesitate between the liberal and the green party. The younger CVP-voters are also significantly less averse of the far-right Vlaams Blok.*



# Les adhérents d'Ecolo et le rapport au catholicisme

par Pascal DELWIT

Maître de conférences en sciences politiques à l'Université Libre de Bruxelles

et Jean-Michel DE WAELE

Assistant à l'Institut d'études européennes et au Centre de sociologie politique de l'Université Libre de Bruxelles

## Introduction

Les propos récents du président du Parti Social Chrétien (PSC), Charles-Ferdinand Nothomb, sur l'identité de vue supposée entre écologistes et sociaux chrétiens de Belgique francophone <sup>1</sup> ont (re)posé à l'avant-plan une idée fréquente reçue concernant Ecolo: les verts seraient en grande majorité catholiques et défendraient des valeurs chrétiennes.

L'influence catholique ou chrétienne présumée au sein d'Ecolo est indéniablement un stéréotype fort. S'il existe des travaux relatifs à l'électorat d'Ecolo <sup>2</sup> voire à ses militants <sup>3</sup>, aucune étude déterminante n'est venue étayer cette hypothèse en ce qui concerne ses adhérents.

L'enquête que nous avons menée auprès de l'ensemble des membres du parti permet, aujourd'hui, d'approcher cette problématique sans tabou, ni préjugé.

Nous avons en effet envoyé auprès de l'ensemble des 2 400 adhérents d'Ecolo <sup>4</sup> un questionnaire pour saisir les traits dominants du profil sociologique et politique des verts en Communauté française de Belgique. <sup>5</sup>

---

1 Dans une interview à La Libre Belgique, Charles-Ferdinand Nothomb déclare notamment: "Nous avons de nombreux signes de ce que des parlementaires qui ont milité dans l'écologie ces dernières années préféreraient le PSC aux socialistes ou aux libéraux. Leur doctrine, leurs manières d'être, leur liberté d'exercer leurs mandats, leurs perspectives humanistes... font que leur proximité politique et intellectuelle est à l'évidence plus grande avec le PSC qu'avec un parti de gauche ou un parti de droite".

*La Libre Belgique*, 7 juin 1996.

2 B. RIHOUX, Résultats électoraux d'Ecolo. 1981-1991. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1992, nr. 1371-1372.

B. RIHOUX, Profil, enjeux environnementaux et motivation de vote: analyse comparée de l'électorat Ecolo avec les électors PRL, PSC et PS en Wallonie. Dans: A-P. FORGNIER, A-M. AISH-VAN VAERENBERGH, *Elections: la fêlure? Le comportement électoral des Wallons et des francophones en 1991*. Bruxelles, 1994.

A-P. FROGNIER, Groupes et comportements électoraux: vote écologiste et vote d'extrême droite. Dans: F. BALACE, *De l'avant à l'après-guerre. L'extrême droite en Belgique francophone*. Bruxelles, 1994, 255 p.

3 En l'occurrence, la distinction entre adhérents et militants concerne la participation régulière ou non aux assemblées générales d'Ecolo.

H. KITSCHOLT, *The logics of party formation: ecological politics in Belgium and West Germany*. New York, 1989, 343 p.

S. HELLEMANS, H. KITSCHOLT, *Beyond the European Left: Ideology and Political Action in the Belgian Ecology Parties*. Durham, 1990, 262 p.

4 P. DELWIT, J-M DE WAELE, *Ecolo: les verts en politique*. Bruxelles, 1996, 292 p.

5 L'enquête a été réalisée dans le courant de l'année 1995.

Dans la présentation que nous en faisons, nous mettons en exergue les caractéristiques générales des adhérents Ecolo, nous distinguons les contours parmi les adhérents croyants et non-croyants en isolant les éléments convergents et divergents. Pour les problématiques les plus significatives nous avons établi un degré de pratique pour les croyants (des plus au moins pratiquants) tandis que nous différencions les non-croyants membres d'une association laïque et ceux qui ne le sont pas.

Quelques remarques préliminaires s'imposent d'un point de vue méthodologique:

- La première a trait au taux de réponse. Sur les deux mille quatre cents questionnaires adressés, nous avons reçu 1 459 réponses; soit un taux de réponse de 60,8%, qui est exceptionnel pour ce type de démarche.

- Nous avons testé la correspondance géographique des réponses à la réalité sur le terrain: il n'y a ni sur-représentation, ni sous-représentation locales des répondants.

- La prudence s'impose toutefois concernant d'autres distorsions; notamment des écarts possibles à d'autres niveaux bien connus des sondeurs: capital scolaire et culturel ou statut socio-économique. Les croisements que nous avons réalisés et l'ampleur du taux de réponse nous autorisent à penser que ces éventuelles distorsions seraient statistiquement peu significatives. La répartition géographique des répondants correspond d'ailleurs à la répartition géographique réelle des adhérents d'Ecolo.

TABLEAU I

Comparaison de la répartition géographique des répondants et de l'ensemble des adhérents

Régionales	Enquête	Total des adhérents	Régionales	Enquête	Total des Adhérents
Arlon-Marche-Bastogne	4,0	3,7	Neufchâteau-Virton	2,2	1,4
Charleroi	4,1	3,9	Thuin	3,1	2,8
Huy-Waremme	4,9	5,3	Bruxelles	15,2	16,8
Namur	9,1	9,4	Eupen	1,4	2,2
Soignies	4,4	4,2	Mons	5,2	5,3
Brabant wallon	15,9	16,2	Picardie	5,9	6,7
Dinant-Philippeville	4,4	4,3	Verviers	7,2	7,0
Liège	12,9	10,9			

## I. Un parti de catholiques?

Le rapport d'Ecolo au catholicisme sera abordé à travers différentes facettes tant il est vrai que l'on ne peut saisir cette question à l'aide d'une seule question ou d'un seul angle d'attaque. L'appartenance éventuelle au monde chrétien peut recouvrir des significations diverses: convictions philosophiques personnelles (croyant/non-croyant), pratique religieuse plus ou moins importante, éléments d'histoire individuelle (fréquentation de l'enseignement confessionnel, par exem-

ple), positions actuelles des personnes (fréquentation des différents réseaux par les enfants des membres), etc.

Dans notre enquête, plus d'un membre sur deux s'affirme "croyant": 57,3% pour 42,7% des non-croyants. La majorité des adhérents écologistes est donc croyante.

Parmi les croyants, la religion catholique est hégémonique: 93,2% d'entre eux sont en effet catholiques. Le poids des autres religions se révèle marginal: 1,6% de protestants, 0,3% de musulmans et 0,3% d'israélites. 4,6% des croyants déclarent appartenir à une "autre religion".

Partant de ces chiffres globaux, nous avons éprouvé les possibles disparités: régionales, éducationnelles, générationnelles et de genre.

Proportionnellement, les femmes membres d'Ecolo sont plus croyantes (62,6%) que les adhérents masculins (55 %). Ces chiffres corroborent une réalité sociologique qui est moins liée au genre qu'au statut différencié des hommes et des femmes dans nos sociétés notamment dans la relation au travail et au monde du travail.

En ce qui concerne les différences éducationnelles, que nous observons à partir du dernier diplôme obtenu, il existe un écart sensible entre la proportion de croyants parmi les membres qui ont le diplôme le "moins élevé", primaire (65,8%), et celle des adhérents qui ont le diplôme le plus important, supérieur universitaire (53,3%). En revanche, il n'y a pas de différence notable parmi les diplômés du secondaire inférieur (56% de croyants), du secondaire supérieur (58,5% de croyants) et du supérieur non universitaire (60,1%).

Dans le rapport croyants/non-croyants, il existe de grandes disparités géographiques. Parmi les régionales qui comptent le plus grand nombre de croyants figurent les deux entités de la province du Luxembourg, les régionales de Neufchâteau-Virton (77,4%) et d'Arlon-Marche-Bastogne (77,4%), suivies par les régionales de Picardie (68,3%) et de Verviers (65,3%). Parmi les régionales les plus athées, la régionale de Bruxelles arrive en tête. Elle est la seule à comporter une minorité de croyants (43,8%). Liège n'est pas loin de la parité (52,6%), de même que Huy-Waremme (53,7%) et Charleroi (54,6%).

TABLEAU II

## Croyants-Non croyants dans les régionales (En %)

	Croyant	Non croyant		Croyant	Non croyant
Neufchâteau-Virton	77,4	22,6	Mons	58,3	41,7
Arlon-Marche-Bastogne	77,4	22,6	Dinant-Philippeville	57,3	42,7
Picardie	68,3	31,7	Brabant wallon	55,3	44,7
Verviers	65,3	34,7	Charleroi	54,6	45,4
Soignies	63,9	36,1	Huy-Waremme	53,7	46,3
Thuin	62,8	37,2	Liège	52,6	47,4
Eupen	60,0	40,0	Bruxelles	43,8	56,2
Namur	58,5	41,5			

Cette répartition différenciée par régionale en recouvre une autre: le rapport rural-urbain. Le nombre de croyants est proportionnellement plus important chez les adhérents d'Ecolo en milieu rural ou semi-rural qu'en milieu urbain. Ainsi, dans les villes de plus de 50 000 habitants, le nombre de croyants est inférieur à celui des non croyants. Le pourcentage marquant de 66,7% dans les villes entre 30 000 et 50 000 habitants infirme cette tendance. Il convient de le nuancer fortement. D'abord, à la lumière de sa faiblesse statistique. Il ne concerne en effet que 5,8% des répondants pour 13,7% à la première catégorie, 16,2% à la deuxième, 38% à la troisième et 26,4% à la cinquième. Ensuite, en raison de la répartition géographique des répondants. En effet, 47,6% des sondés de cette catégorie appartiennent à deux régionales, celles du Brabant wallon et de Picardie.

TABLEAU III

## Lieux d'habitat et croyance (En %)

	Croyant	Non croyant
Moins de 1000 habitants	60,5	39,5
Entre 1000 et 5000 habitants	58,9	41,1
Entre 5000 et 30000 habitants	59,9	40,1
Entre 30000 et 50000 habitants	66,7	33,3
Plus de 50000 habitants	49,0	51,0

Si la division entre "croyants" et "non-croyants" constitue un premier indicateur du rapport à la religion, il n'est, somme toute, que très relatif. Pour préciser, ce rapport, nous avons dégagé cinq degrés de pratique: au moins une fois par semaine, au moins une fois par mois, occasionnellement, exceptionnellement et jamais. Ils renseignent beaucoup mieux aussi sur les relations à l'Eglise, comme institution.

16,5% des croyants se rendent à la messe <sup>6</sup> au moins une fois par semaine et 10,5% au moins une fois par mois. En revanche 12% n'y vont jamais et 28,4% n'y vont qu'exceptionnellement. Entre ces deux "extrêmes", le pourcentage le plus important concerne les personnes qui fréquentent leur lieu de culte occasionnellement: 32,6%.

Les pratiquants "réguliers" – au moins une fois par semaine ou par mois – sont donc très minoritaires: 27%. Les non-pratiquants parmi les croyants – exceptionnellement ou jamais – avoisinent 40%. Le poids de l'institution catholique s'en trouve de la sorte amoindri, surtout dans les valeurs pratiquées et défendues par les membres croyants d'Ecolo. <sup>7</sup>

En matières de pratique, les distinctions géographiques sont aussi fortes qu'en ce qui concerne la croyance. C'est parmi les croyants Ecolo de Picardie (29%), de Dinant-Philippeville (28,9%), d'Arlon-Marche-Bastogne (22,2%) et de Liège (20,8%) que se situent les scores les plus importants dans la pratique la plus intense (au

<sup>6</sup> Exceptionnellement, il peut s'agir du temple, de la mosquée ou de la synagogue.

<sup>7</sup> Le nombre de répondants est supérieur à celui de ceux qui se sont affirmés "croyant". Il y a donc vraisemblablement une petite sur-représentation des "occasionnellement", "exceptionnellement" et "jamais".

moins une fois par semaine). Inversement, les degrés de pratique les plus faibles (exceptionnellement et jamais) parmi les croyants se situent dans les régionales de Bruxelles (53,8%), de Neufchâteau-Virton (52,6%), de Huy-Waremme (48,9%) et de Namur (42,3%).

TABLEAU IV

## Degrés de pratique différenciés parmi les régionales (En %)

	Au moins une fois par semaine	Au moins une fois par mois	Occasion- nellement	Excep- tionnel- lement	Jamais
Neufchâteau-Virton	5,3	5,3	36,8	42,1	10,5
Arlon-Marche-Bastogne	22,2	8,9	31,1	24,4	13,3
Thuin	11,1	3,7	51,9	22,2	11,1
Picardie	29,0	9,7	38,7	14,5	8,1
Verviers	24,0	13,3	24,0	26,7	12,0
Soignies	11,6	9,3	46,5	23,3	9,3
Eupen		20,0	46,7	13,3	20,0
Namur	13,3	6,0	38,5	30,1	12,1
Mons	14,6	8,3	35,4	33,3	8,3
Dinant-Philippeville	28,9	9,1	21,2	30,8	9,6
Brabant wallon	8,4	13,3	39,2	28,0	11,2
Charleroi	13,9	5,6	38,9	36,1	5,6
Huy-Waremme	2,2	15,6	33,3	31,1	17,8
Liège	20,8	12,3	29,3	28,3	9,4
Bruxelles	19,7	9,4	17,1	37,6	16,2

Si l'on croise les tableaux de croyance et de pratique, plusieurs situations régionales méritent d'être relevées. Par exemple, la régionale de Neufchâteau-Virton. Première régionale en pourcentage de croyants – 77,4% –, elle est aussi la première dans l'évanescence des degrés de pratiques: 5,3% au moins une fois par semaine, 5,3% au moins une fois par mois, 36,8% occasionnellement, 42,1% exceptionnellement et 10,5% jamais. Inversement, la régionale de Liège, avant-dernière dans le classement qui concerne la croyance, est l'une où la pratique est proportionnellement la plus importante: 20,8% au moins une fois par semaine, 12,3% au moins une fois par mois, 29,3% occasionnellement, 28,3% exceptionnellement et 9,4% jamais.

Qu'en est-il par rapport aux deux autres paramètres évoqués dans la proportion croyants/non-croyants: le genre et le diplôme?

La situation parmi les croyants d'Ecolo contredit les stéréotypes les plus éculés.<sup>8</sup> En effet, les adhérents Ecolo se révèlent être proportionnellement des prati-

<sup>8</sup> Nous songeons en particulier à ceux relatifs au caractère catholique d'Ecolo qu'a, par exemple, charrié l'interview de Charles-Ferdinand Nothomb à laquelle nous avons fait référence.

quants plus réguliers que les adhérentes. 17,9% des adhérents croyants se rendent au moins une fois par semaine à l'Eglise contre 14,3% pour les adhérentes. Cette différence n'est pas substantielle. L'écart le plus important se situe dans la catégorie des pratiquants occasionnels: 30,1% pour les hommes et 37,1% pour les femmes.

TABLEAU V

Degrés de pratique différenciés suivant le genre (En %)

	Au moins une fois par semaine	Au moins une fois par mois	Occasion- nellement	Exception- nellement	Jamais
Hommes	17,9	10,7	30,1	29,4	11,9
femmes	14,3	10,3	37,1	26,5	11,8

En ce qui concerne les différences éventuelles associées à l'élévation dans le niveau d'éducation, remarquons qu'à la progression éducative correspond une diminution progressive dans l'assiduité de la pratique. Aussi, les universitaires ne se rendent qu'à raison de 26,9% "régulièrement" à la messe et surtout sont-ils 48,0% à ne s'y rendre qu'occasionnellement ou jamais.

TABLEAU VI

Degrés de pratique différenciés suivant le dernier diplôme obtenu (En %)

	Au moins une fois par semaine	Au moins une fois par mois	Occasion- nellement	Exception- nellement	Jamais
Primaire	22,6	12,9	38,7	12,9	12,9
Secondaire inférieur	19,3	3,4	35,2	27,3	14,7
Secondaire supérieur	18,1	10,2	34,9	25,3	11,4
Supérieur non universitaire	16,0	10,5	37,8	26,2	9,5
Supérieur universitaire	14,4	12,5	25,1	34,3	13,8

Nous avons testé l'hypothèse d'une laïcisation plus marquée dans les nouvelles générations d'adhérents à Ecolo. Les nouveaux membres recouvrent-ils, en la matière, les mêmes convictions que les adhérents de la première heure? Si l'on s'en tient à la "croyance" ou non, l'idée d'une évolution "laïque" est infirmée. Le pourcentage de croyants est en effet supérieur à la moyenne (57,3%) pour les membres ayant rejoint Ecolo en 1989, en 1991, en 1992 et en 1994. En revanche, le total est sensiblement inférieur en 1990 - 49,5% - et légèrement sous la moyenne en 1993 - 56,2%. Le pourcentage de 1990 est significatif dans la mesure où il s'agit d'une année exceptionnelle en termes de recrutement. Mais, il ne permet pas de tirer de conclusions sur une diminution de la croyance chez adhérents récents d'Ecolo. En ce qui concerne les membres fondateurs - toujours présents

-, la sur-représentation des croyants est forte: + 10,6 points <sup>9</sup> par rapport à la moyenne. Il est bien sûr difficile sinon impossible d'extrapoler seize ans après: les convictions ont pu changer et il y a bien sûr eu des départs dont on ne connaît pas les données sociologiques et philosophiques. On peut cependant avancer l'hypothèse d'un lien à la religion plus fort parmi les membres fondateurs d'Ecolo que pour l'ensemble des adhérents. Ce qui explique, peut-être, les vieilles rumeurs sinon les mythes sur la dimension catholique de ce parti, que contredisent d'autres données (voir *infra*).

TABLEAU VII

## Génération d'adhérents et croyances (En %)

	Croyants	Non-croyants		Croyants	Non-croyants
1969-79	46,2	53,8	1987	48,3	51,7
1980	67,9	32,1	1988	56,3	43,7
1981	52,1	47,9	1989	58,5	41,5
1982	54,2	45,8	1990	49,5	50,5
1983	67,5	32,5	1991	59,5	40,5
1984	60,6	39,4	1992	60,9	30,1
1985	60,0	40,0	1993	56,2	33,8
1986	52,5	47,5	1994	60,7	39,3

Il reste aussi à vérifier ce qu'il en est en termes de pratiques.

TABLEAU VIII

## Génération d'adhérents et degrés de pratique parmi les croyants (En %)

	Au moins une fois par semaine	Au moins une fois par mois	Occasion- nellement	Exception- nellement	Jamais
1969-79	31,3	6,3	18,8	18,8	25,0
1980	22,9	11,5	34,4	19,7	11,5
1981	32,6	11,6	13,9	34,9	7,0
1982	20,3	11,6	21,7	36,2	10,1
1983	4,0	8,0	32,0	44,0	12,0
1984	16,7	3,3	43,3	23,3	13,3
1985	23,5	11,8	32,4	23,5	8,8
1986	8,3	4,2	45,8	41,7	0,0
1987	22,2	8,3	33,3	22,2	13,9

<sup>9</sup> Lorsque nous évoquons un rapport en points, il s'agit du pourcentage d'une donnée soustrait du pourcentage moyen. Lorsque nous évoquons un rapport en pourcentage, il s'agit du pourcentage d'une donnée sur le pourcentage moyen.

1988	19,7	7,6	37,9	22,7	12,1
1989	25,5	8,5	19,1	34,0	12,8
1990	6,3	12,7	34,9	31,7	14,3
1991	12,7	20,3	35,4	17,7	13,9
1992	12,3	12,3	33,0	31,1	11,3
1993	12,9	8,6	36,6	31,2	10,8
1994	12,2	7,8	40,0	26,1	13,9

Pour ce qui est de degré de pratiques, il y a clairement deux générations dans les pratiquants les plus assidus – au moins une fois par semaine. En effet, si l'on excepte les années 1983 et 1986 – peu significatives statistiquement, le pourcentage de pratique hebdomadaire est supérieur à la moyenne pour toutes les années quatre-vingt avec une pointe à 32,6% en 1981.

Par contre, ce total est systématiquement sous la moyenne pour les adhérents croyants ayant pris leur carte dans les années 1990: - 10,16 points en 1990; - 3,85 en 1991; - 4,24 en 1992; - 3,6 en 1993 et - 4,33 en 1994.

Entre ces deux générations, le décalage n'est pas total dans les degrés de pratique. En effet, pour les adhérents des années 1992 et 1993, le pourcentage de croyants ne se rendant "jamais" dans leur lieu de culte est inférieur à la moyenne – respectivement - 5,67% et - 10,42%. De même, le total des personnes allant à la messe au moins une fois par mois est-il supérieur à la moyenne en 1990 (+ 20,85%), en 1991 (+ 92,85%) et en 1992 (+ 16,76%).

Il n'empêche la pratique régulière est en recul pour les adhérents croyants des années nonante, à l'exception de 1991 (+ 5,90 points): - 7,97 points en 1990; - 2,48 points en 1992; - 5,50 points en 1993 et - 7,01 points en 1994.

Il convient de s'intéresser à l'image inversée du monde de la croyance et des échelles de pratique en son sein. Nous en effet interrogé les adhérents non croyants sur leur appartenance à une association laïque. Le pourcentage est significatif puisqu'il atteint 14,1%.

La différenciation dans les générations d'adhérents est très différente de ce qu'elle est dans les degrés de pratique parmi les croyants d'Ecolo. On ne retrouve pas une césure entre membres ayant pris leur carte dans les années quatre-vingt et ceux qui ont rejoint Ecolo dans la décennie nonante. Le pourcentage est inférieur à la moyenne pour les années 1990 (- 47,45%), 1993 (- 29,98%) et 1994 (- 30,97%). Il est revanche très marquant de relever que le pourcentage le plus important se situe parmi les membres fondateurs: près de 30% des adhérents d'Ecolo non-croyants en 1980 font partie d'une association laïque.

A tous points de vue, la génération des membres fondateurs se distingue dans ses conceptions philosophiques: elle agrège le plus grand nombre de croyants de toutes les générations d'adhérents (+ 10,6 points), un des pourcentages les plus importants des pratiquants réguliers parmi les croyants (+ 7,42 points) et le total le plus élevé d'adhérents membres d'une association laïque chez les adhérents non croyants (+ 15,18 points).



TABLEAU IX

Génération(s) d'adhérents et pourcentage de membres  
d'une association laïque parmi les non-croyants

1969-1979	28,6	1987	13,8
1980	29,3	1988	10,2
1981	13,5	1989	6,7
1982	28,9	1990	7,4
1983	7,1	1991	21,7
1984	6,7	1992	16,4
1985	11,1	1993	10,0
1986	4,3	1994	9,7

Les relations des adhérents d'Ecolo à au catholicisme voire au pilier catholique ne se ramènent pas simplement – loin s'en faut – à calculer la proportion de croyants, de pratiquants plus ou moins réguliers, de militants d'une association laïque. Nous avons mis en parallèle ces données avec d'autres indicateurs.

## II. Le(s) réseau(x) d'enseignement des adhérents d'Ecolo

En Belgique, la fréquentation des réseaux d'enseignement est rarement le fruit du hasard. Dans ce cadre, il était intéressant d'examiner quel(s) réseau(x) d'enseignement ont fréquenté(s) les membres afin de mieux cerner les choix familiaux et le monde "philosophique" dont les adhérents sont issus.

Près de 50% des membres d'Ecolo ont été dans l'enseignement libre confessionnel pour 37,4% dans l'enseignement officiel et 2% dans l'enseignement libre non confessionnel. 11% ont côtoyé plusieurs réseaux.

Dans une autre étude, nous avons montré l'impact de la croyance et surtout des échelles de pratiques sur les valeurs des adhérents Ecolo.<sup>10</sup> En va-t-il de même en la matière? Les résultats sont clairs.

Si 27,12% des croyants ont suivi l'enseignement officiel (- 27,49% par rapport à la moyenne), ils sont près du double chez les non-croyants: 50,93% (+ 36,17%). Inversement, près de 62% (+ 23,94% par rapport à la moyenne) des croyants sortent du libre confessionnel pour seulement 34,17% chez les non croyants (-31,53%).

TABLEAU X

Fréquentation des réseaux d'enseignement  
chez les adhérents croyants et non croyants (En %)

	Officiel	Libre confessionnel	Libre non confessionnel	Plusieurs réseaux
Croyants	27,1	61,8	1,6	9,4
Non-croyants	50,9	34,2	2,2	12,7

<sup>10</sup> Voir: P. DELWIT, J-M. DE WAELE, o.c.

Cet écart est encore plus important si l'on distingue, parmi les adhérents croyants, les degrés de pratique. En effet, seuls 25% des adhérents se rendant à la messe au moins une fois par semaine ont fréquenté l'enseignement officiel. En revanche, ce pourcentage s'élève à 42,20% pour ceux qui ne s'y rendent jamais. La hiérarchie est inversée pour l'enseignement libre confessionnel: 69,7% des pratiquants les plus réguliers ont suivi la filière libre confessionnelle pour 67,3% aux pratiquants au moins une fois par mois, 59% aux pratiquants occasionnels, 53,6% aux pratiquants exceptionnels et 43,1% à ceux qui ne pratiquent jamais.

TABLEAU XI

Fréquentation des réseaux d'enseignement  
en fonction de la pratique chez les adhérents croyants (En %)

	Officiel	Libre confessionnel	Libre non confessionnel	Plusieurs réseaux
Au moins une fois par semaine	25,0	69,7	0,7	4,6
Au moins une fois par mois	28,6	67,3	2,0	2,0
Occasionnellement	27,7	59,0	1,7	11,7
Exceptionnellement	31,1	53,6	1,5	13,8
Jamais	42,2	43,1	2,8	11,9

Ces "prédispositions" socio-culturelles se retrouvent-elles chez les non-croyants? Une nouvelle fois, le hasard ne semble pas de mise. Les membres d'une association laïque sortent à raison de près de 65% de l'enseignement officiel pour seulement 20% du libre confessionnel. Les pourcentages sont respectivement de 46,7% et 38,9% pour ceux qui ne font pas partie d'une association laïque.

TABLEAU XII

Fréquentation des réseaux d'enseignement en fonction de l'appartenance à une association laïque chez les adhérents non croyants (En %)

	Officiel	Libre confessionnel	Libre non confessionnel	Plusieurs réseaux
Membre d'une association laïque	64,4	20,0	4,4	11,1
Non membre d'une association laïque	46,7	38,9	1,8	12,5

### III. Le(s) réseau(x) d'enseignement des enfants des membres Ecolo

La fréquentation d'un réseau d'enseignement est intéressante dans la mesure où elle révèle un des aspects de l'origine et de la formation socio-culturelles. Mais elle est, dans une large mesure, subie. Elle ne révèle pas l'approche "dynamique". Pour notre problématique, il était donc particulièrement stimulant d'appréhender quelques éléments de cette approche dynamique en liaison avec

la nébuleuse catholique. Ainsi, dans la foulée des renseignements sur la fréquentation des réseaux d'enseignement, nous avons mis en parallèle la situation en la matière des enfants des membres Ecolo.

81,1% des adhérents ont des enfants. L'information est donc statistiquement significative. Que nous révèle la comparaison?

Contrairement à la situation qui prévalait pour les membres, la fréquentation de l'enseignement officiel est majoritaire chez leurs enfants. 43,6% vont ou ont été dans l'enseignement officiel contre 34,5% dans l'enseignement libre confessionnel. Il y a une progression de 6,2 points pour l'enseignement officiel des parents aux enfants et surtout une régression de 15,4 points pour le libre confessionnel. Celui-ci, en regard de la moyenne de la population, est sous-représenté. On note aussi une pratique plus forte dans le changement de réseaux: 18,1% chez les enfants d'adhérents pour 11% chez les membres.

TABLEAU XIII

Fréquentation des réseaux d'enseignement  
par les enfants des adhérents (En %)

Officiel	43,6
Libre confessionnel	34,5
Libre non confessionnel	3,7
Plusieurs réseaux	18,1

Si l'on croise le(s) réseau(x) qu'ont fréquenté les parents et celui des enfants, on remarque qu'une grande majorité des adhérents ayant été à l'école officielle envoient leurs enfants dans l'enseignement officiel: 65% pour 18,3% au libre confessionnel, 3% au libre non confessionnel et 13,7% de fréquentation de plusieurs réseaux.

Les transferts sont plus importants pour les parents ayant été dans des établissements du réseau libre confessionnel. En effet, moins de la moitié des enfants côtoient le même réseau (48,2%), tandis que 31,9% se rendent dans l'enseignement officiel, 3,2% dans le libre non confessionnel et 16,8% dans plusieurs réseaux.

TABLEAU XIV

Croisement des réseaux d'enseignement fréquentés  
par les membres et par leurs enfants (En %)

<i>Parents/enfants</i>	Officiel	Libre- confessionnel	Libre non confessionnel	Plusieurs réseaux
Officiel	65,2	18,3	3,0	13,7
Libre confessionnel	31,9	48,2	3,2	16,8
Libre non confessionnel	16,7	22,2	50,0	11,1
Plusieurs réseaux	26,8	26,8	1,9	44,6

Il y a donc un détachement culturel par rapport à la mouvance chrétienne dans un des domaines les plus sensibles du clivage laïque-catholique: l'enseignement

et le monde de la formation. Mais observe-t-on à nouveau un décalage significatif en fonction de ses préférences philosophiques?

Les écarts existent et sont une nouvelle fois marquants. Ainsi, les croyants mettent leurs enfants à raison de 32,6% dans l'enseignement officiel et 44,8% dans le libre confessionnel. Dans cette catégorie de membres, la prédominance de l'enseignement libre confessionnel est maintenue bien que moins forte que ce qu'elle est dans le chef des "parents". Inversement, les enfants des membres non croyants vont à raison de 60,6% dans le réseau officiel. Et ils ne sont que 18,8% à fréquenter le libre confessionnel.

TABLEAU XV

Fréquentation différenciée entre croyants et non-croyants des réseaux d'enseignement par les enfants des adhérents (En %)

	Officiel	Libre confessionnel	Libre non confessionnel	Plusieurs réseaux
Croyants	32,6	44,8	2,8	19,7
Non-croyants	60,6	18,8	5,0	15,6

L'examen des croisements entre le degré de pratique chez les croyants et la fréquentation du réseau d'enseignement chez leurs enfants confirme toutes les observations précédentes. Plus la pratique est forte, plus la forme d'attachement au "monde catholique" s'exprime. En l'espèce, les enfants dont le parent pratique au moins une fois par semaine ou par mois fréquentent l'enseignement libre confessionnel à raison respectivement de 59% et de 62,7%. Ils ne sont que 42% chez les pratiquants occasionnels, 32,9% chez les pratiquants exceptionnels et 19,7% chez les non-pratiquants croyants. L'échelle de fréquentation de l'enseignement officiel est inversement proportionnelle: de 22,1% à 56,6%.

TABLEAU XVI

Fréquentation différenciée suivant le degré de pratique des réseaux d'enseignement par les enfants des adhérents croyants (En %)

	Officiel	Libre confessionnel	Libre non confessionnel	Plusieurs réseaux
Au moins une fois par semaine	22,1	59,0	0,0	18,9
Au moins une fois par mois	21,7	62,7	2,4	13,3
Occasionnellement	35,1	42,0	3,7	19,2
Exceptionnellement	40,5	32,8	3,3	23,3
Jamais	56,6	19,7	2,6	21,1

La même différenciation s'observe dans le monde des non-croyants: les enfants d'un parent militant laïque fréquentent à raison de 70,8% l'enseignement officiel pour 55,8% aux non-croyants ne faisant pas partie d'une association laïque.

TABLEAU XVII

Fréquentation différenciée en fonction de l'appartenance à une association laïque des réseaux d'enseignement par les enfants des adhérents non croyants (En %)

	Officiel	Libre confessionnel	Libre non confessionnel	Plusieurs réseaux
Membres	70,8	9,2	9,2	10,8
Non membres	55,8	23,8	4,2	16,1

Au total, il convient donc de noter qu'il y a, chez les membres Ecolo, un éloignement relatif d'un pilier du "monde catholique": l'enseignement. La mesure des fréquentations des réseaux d'enseignement de leurs enfants en témoigne. Même si, comme l'avons vu, cette "prise de distance" doit être appréhendée différemment selon que les membres sont ou non croyants et parmi les croyants, selon le degré de pratique.

#### IV. Le journal lu régulièrement

La presse consultée régulièrement est un révélateur à la fois délicat mais significatif dans le cas d'Ecolo.

Il faut prendre cette donnée avec précaution tant il est vrai que la polarisation philosophique n'y est pas aussi déterminante que dans d'autres domaines. Toutefois, les *credo* et les créneaux des principaux journaux – en particulier *Le Soir* et *La Libre Belgique* – sont suffisamment distincts pour être marquants.

D'autant, et c'est le deuxième élément, qu'une grande majorité des adhérents d'Ecolo lisent régulièrement la presse quotidienne ou hebdomadaire (80,6%), ce qui est évidemment statistiquement très important.

D'une manière générale, le journal *Le Soir* est presque hégémonique puisque 65,9% des adhérents Ecolo consultant régulièrement un quotidien le lisent. Les 5,2% de *Vers l'avenir* et les 4,9% *La Libre Belgique* font pâle figure en comparaison.

TABLEAU XVIII

Premier journal cité parmi les lecteurs assidus de la presse belge (En %)

Le Soir	65,9	Le Ligeur	1,9
Vers l'Avenir	5,2	Le Jour	1,5
La Libre Belgique	4,9	Le Courrier de l'Escaut	1,2
La Cité <sup>11</sup>	3,5	Autres	12,5
La Meuse	3,4		

Y a-t-il <sup>11</sup> des pondérations en fonction de la croyance? La réponse est positive. Ils ne sont "que" 57,8% à choisir *Le Soir* parmi les croyants (- 12,30% par

<sup>11</sup> Aujourd'hui disparu, *La Cité* existait toujours comme hebdomadaire au moment de notre enquête.

rapport à la moyenne) pour 76,3% chez les non-croyants (+ 15,76%). En revanche, les non-croyants ne lisent *La Libre Belgique* qu'à raison de 1,2% (- 75,72% par rapport à la moyenne), *Vers l'avenir* que de 3,6% (- 31,16%), *L'Avenir du Luxembourg* que de 0,8% ou l'hebdomadaire démocrate chrétien *La Cité* que 2% (- 43,15%). Chez les croyants, ces chiffres sont respectivement de 7,5% pour *La Libre Belgique* (+ 52,65% par rapport à la moyenne), de 6,68% (+ 36,32%), 2,70% pour *L'avenir du Luxembourg* et 4,61% pour *La Cité* (+ 31,71%).

Retenons deux observations importantes.

Il y a bien un comportement différencié dans le choix des journaux. Les non-croyants lisent pour trois quarts d'entre eux le principal quotidien d'expression francophone, *Le Soir*, qui n'est pas marqué d'un point de vue philosophique. Chez les croyants, ce total est de 56%. Ces derniers sont plus nombreux à opter pour les journaux catholiques – toutes tendances confondues –: *La Libre Belgique*, *Vers l'Avenir* et les quotidiens du groupe ou encore *La Cité*; journaux qui ne sont choisis que marginalement chez les non croyants.

D'autre part, il faut nuancer l'idée d'un comportement très différent. *Le Soir* est très majoritaire et chez les croyants et chez les non-croyants. D'autre part, les journaux de sensibilité catholique n'occupent somme toute qu'une part très modeste parmi les croyants d'Ecolo. En la matière, les éléments de distinction nous paraissent relativement faibles par rapport à l'homogénéité du comportement.

TABLEAU XIX

Premier journal cité parmi les lecteurs assidus  
de la presse belge différencié croyants-non-croyants (En %)

	Le Soir	La Libre Belgique	Vers l'Avenir	L'avenir du Luxembourg	La Cité	Autres
Croyants	57,8	7,5	6,7	2,7	4,6	20,8
Non-croyants	76,3	1,2	3,6	0,8	2,0	16,2

## V. Le rapport au monde syndical

Qu'en est-il du rapport au monde syndical et aux organisations fréquentées parmi les syndiqués Ecolo?

Constatons d'abord le taux de syndicalisation relativement faible des adhérents écologistes: seuls 44,2% des adhérents sont syndiqués. Il faut néanmoins prendre ce chiffre avec prudence puisqu'il s'agit d'un pourcentage sur un total absolu et non sur un total de syndicalisables. Le taux de syndicalisation est en réalité plus élevé. Cependant, la faible représentation des moins de 24 ans et des hommes et des femmes au foyer parmi les membres d'Ecolo<sup>12</sup> permet de conclure à une présence proportionnellement moindre des membres Ecolo dans les organisations syndicales que la moyenne de la population en Belgique.<sup>13</sup>

12 P. DELWIT, J.-M. DE WAELE, o.c.

13 E. ARCQ, Le taux de syndicalisation. 1982-1991. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1993, nr. 1386.

Y a-t-il une distorsion dans ce domaine entre croyants et non-croyants?

Elle existe puisque la proportion de croyants syndiqués (47,3%) est supérieure de 7% à la moyenne tandis qu'elle est 9% inférieure chez les non-croyants (39,9%). Ces distorsions ne sont toutefois pas très marquantes.

Qu'en est-il dans le choix de l'organisation syndicale? Parmi les syndiqués, 52,8% des membres d'Ecolo ont opté pour la CSC pour 37% à la FGTB, 2,7% à la CGSLB et 7,5% à un autre syndicat.

Une répartition différenciée entre croyants et non-croyants, dans les écologistes syndiqués, révèle un tableau contrasté. Chez les athées, la FGTB arrive très nettement en tête avec 57% des syndiqués. La CSC ne rassemble qu'un peu plus de 29%. La situation est presque exactement inverse chez les croyants: la CSC y agrège près de 70% des syndiqués pour seulement 24,5% à la FGTB. Le contraste est frappant mais il faut l'appréhender avec précaution. Certaines situations professionnelles créent des "contraintes" dans le choix de l'organisation syndicale. Travailler dans l'enseignement officiel et rejoindre les rangs de la CSC n'est pas toujours évident. Enseigner dans le libre-confessionnel et rejoindre les rangs de la FGTB ne l'est pas moins.

TABLEAU XX

Organisation syndicale des membres syndiqués  
chez les croyants et les non-croyants (En %)

	FGTB	CSC	CGSLB	Autre
Croyants	24,5	67,1	2,5	6,0
Non-croyants	57,0	29,5	3,4	10,1

## VI. Le rapport aux autres partis politiques

Nous avons enfin mesuré le rapport au monde politique à la lumière de deux critères:

- de quel parti étaient membre les adhérents ayant appartenu à une autre formation politique avant de rejoindre les rangs d'Ecolo?
- pour quel parti voteraient les adhérents écologistes si Ecolo ne prenait pas part aux élections?

Le premier critère doit être approché avec précaution dans la mesure où il ne concerne qu'une partie des membres dont le profil n'est certainement pas aléatoire. Sur les près de 1 500 réponses que nous avons reçues, 345 personnes – près d'un quart, 23,5% – ont précédemment transité par un autre parti.

Parmi ceux-ci plus de la moitié ont eu leur carte au parti socialiste (29,3%) ou au parti social-chrétien (22%). Seuls 5,5% ont un jour rejoint le PRL et 2,9% le FDF ce qui marque une claire sous-représentation de ces deux partis. En revanche, les anciens membres du parti communiste (5,2%) et du rassemblement wallon (6,7%) sont sur-représentés.

La pondération se révèle sensiblement différente en fonction du positionnement philosophique. Au sein des adhérents croyants ayant appartenu à un autre parti, le PSC vient en tête: 32,1% ont été membre de la formation sociale chrétienne. Mais ils sont quand même 19,7% à avoir rejoint le parti socialiste, 6,2% le rassemblement wallon, 5,2% le parti communiste et seulement 3,6% le PRL. La rubrique "autres" reprend beaucoup d'adhérents ayant été membre de l'éphémère mouvement politique démocrate chrétien, Solidarité et participation (SEP).

En qui concerne les non-croyants, le passage par le PSC est marginal puisqu'il ne concerne que 6,1% des sondés. Le parti socialiste est ici la formation de référence puisqu'elle est citée par 42% des répondants. Le rassemblement wallon et le parti communiste sont à des niveaux importants par rapport à leur poids politique – 7,6% pour chacun. Si le pourcentage qui concerne le PRL est plus important que chez les croyants, il reste faible: 6,8%.

TABLEAU XXI

Différenciation croyants/non-croyants dans les partis fréquentés par les membres ayant appartenu à une autre formation (En %)

	PS	PSC	PRL	PCB	RW	Autre
Croyants	19,7	32,1	3,6	5,2	6,2	33,2
Non-croyants	42,0	6,1	6,8	7,6	7,6	29,9

La seconde donnée est plus représentative d'un point de vue statistique. Elle éclaire, d'une certaine manière, le sentiment d'appartenance commune des membres et la formation d'une "culture politique" avec toutes précautions que suscite ce concept.<sup>14</sup> En effet, il y a un point commun majeur dans le comportement des croyants et non-croyants d'Ecolo, c'est le refus ou l'interrogation: il s'exprime en ne répondant pas à la question<sup>15</sup> ou, de manière plus explicite encore, en mentionnant "aucun". L'addition de ces deux catégories de réponse s'élève à 44%, pourcentage identique chez les croyants et les non-croyants. Il y a donc bien un sentiment partagé à ce propos.

On observe, par contre, des différences parmi ceux qui désignent un parti. Parmi les croyants, le parti social chrétien et le parti socialiste obtiennent le même total: 17%. Vient ensuite l'alliance gauches unies-parti communiste qui recueille 8,4% des intentions. La fédération PRL-FDF ne rassemble que 4,7% des intentions de vote. Chez les athées, le parti socialiste vient en tête avec 21,2% – pourcentage qui n'est pas significativement différent de celui des croyants. En revanche, l'écart est très sensible en ce qui concerne le PSC qui n'est cité que par 2,7% des répondants. Il est, par exemple, largement devancé par gauches unies-PCB (13,9%). Pointons dans ce cas aussi l'évanescence des intentions affichées pour la fédération PRL-FDF: 4,5%.

14 Y. SCHMEIL, Les cultures politiques. Dans: M. GRAWITZ, J. LECA, *Traité de science politique. volume 3. L'action politique*. Paris, 1985, 703 p.

B. BADIE, *Culture et Politique*. Paris, 1993 (troisième édition), 169 p.

15 Avec la désignation d'un homme politique dont on se sent "le plus proche", cette question est la seule où le taux de "sans réponse" est très important.



TABLEAU XXII

Vote pour le parti en cas d'absence d'Ecolo aux élections:  
croyants-non-croyants (En %)

	PS	PSC	PRL- FDF	PCB- GU	FN	PTB	Autres	Aucun ou sans réponse
Croyants	17,3	17,4	4,7	8,4	0,6	1,6	5,9	44,1
Non-croyants	21,2	2,7	4,5	13,9	0,8	3,0	9,6	44,8
Total	19,3	10,8	4,5	10,6	0,7	2,1	7,4	44,4

### Conclusions

Quelles sont les conclusions que l'on peut tirer au terme de cette description?

Il nous semble en premier lieu que l'on peut reprendre le qualificatif de "transversal" utilisé pour l'étude de l'électorat écologiste<sup>16</sup> et sur un autre plan par Bobbio concernant les verts italiens.<sup>17</sup> Sur le plan philosophique, Ecolo est bien un parti transversal: la part des croyants et des non-croyants y est substantielle. En ce les écologistes de Belgique francophone traversent bien un des fondements de la pillarisation en Belgique. A ce titre, il est paradoxal que la situation des membres d'Ecolo, en termes de "transversabilité philosophique", soit vraisemblablement<sup>18</sup> plus proche de celle du PRL – la formation la plus éloignée politiquement des membres – que celle du PS ou du PSC. Ecolo est donc bien un parti où militent et des croyants et des non-croyants. Compte tenu des pondérations, aucune catégorie n'est hégémonique, ni même dominante. Ce n'est donc ni un parti de à dominante catholique, ni un parti à dominante laïque.

Nous avons ensuite vu les nuances qu'il faut apporter au rapport à la croyance: seuls 27% sont des pratiquants réguliers. L'"obéissance" aux dogmes pontificaux ou les relations à l'institution catholiques apparaissent donc minimales. Et si l'on peut observer une évolution, on note plutôt un détachement par rapport aux "valeurs" défendues par la hiérarchie catholique<sup>19</sup> et par rapport au "monde catholique". Nous l'avons observé dans la comparaison des réseaux d'enseignement fréquentés par les adhérents et par leurs enfants.

Il n'empêche que nos observations montrent quasi systématiquement un comportement différencié en fonction du positionnement philosophique, et plus encore, des degrés de pratique: cela est vrai pour les cinq sujets retenus: réseaux

16 A-P FROGNIER, *o.c.*

17 N. BOBBIO, *Droite et gauche*. Paris, 1996, 153 p.

18 Nous fondons cette hypothèse sur la centralité moins forte du pilier libéral dans le système politique belge (Voir: M. DHOORE, *Le paradoxe libéral. Essai d'analyse de l'évolution du PRL (1979-1995)*. Dans: P. DELWIT, J-M DE WAELE, *Les partis politiques en Belgique*. Bruxelles, 1996.) et sur l'ouverture du PRL aux différentes convictions philosophiques. Soulignons toutefois que nous ne possédons pas encore d'études à même d'étayer cette hypothèse.

19 P. DELWIT, J-M. DE WAELE, *o.c.*

d'enseignement, réseaux d'enseignement des enfants, journaux lus régulièrement, rattachement syndical et rapport aux autres formations politiques. Mais cette différenciation doit être relativisée. D'abord en raison de "contraintes" professionnelles ou familiales éventuelles. Ensuite, parce que les éléments convergents sont parfois nettement plus marquants que les données divergentes. Nous l'avons mis en évidence pour les journaux lus régulièrement et pour le rapport à la fédération PRL-FDF, par exemple. Enfin, parce que les écarts de parcours ou de comportement sont parfois somme toute normaux. L'inverse serait plus étonnant. En définitive, le score marginal du PSC dans les non-croyants d'Ecolo ou le choix majoritaire de la CSC chez les croyants n'ont rien de particulièrement surprenants.

### **Summary: Ecolo's members and the relation to catholicism**

*Presumed catholic or christian influence inside the french speaking green party of Belgium is a very strong stereotype since 1981. Nevertheless no scientific work has ever proved that supposition..*

*Starting from a large survey among the 2 500 Ecolo's members, the authors examine and analyze the inventory of fixtures. They present the main features of the members and distinguish the outlines of catholic and non-catholic's members.*

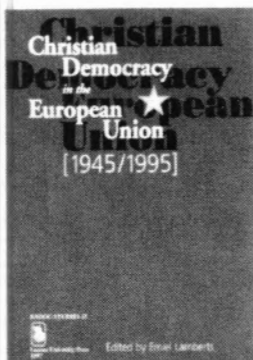
# CHRISTIAN DEMOCRACY IN THE EUROPEAN UNION (1945-1995)

Proceedings of the Leuven Colloquium  
15-18 November 1995

---

*KADOC-Studies 21*

edited by Emiel Lamberts



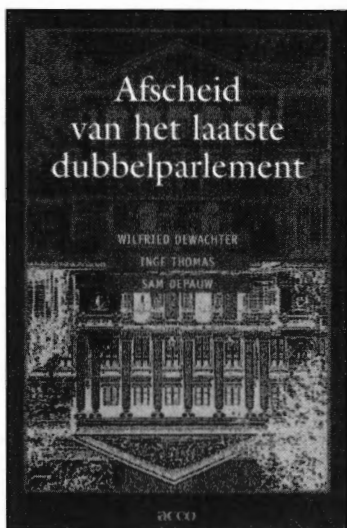
Editor: Leuven University Press  
22,7 x 15,7 cm, 512 pages,  
8 illustrations  
Hardcover bound in brilliant  
linen  
2,200 BEF

*Orders from:*  
KADOC, Vlamingenstraat 39  
B-3000 LEUVEN  
Tel. +32/16/32 35 00  
Fax +32/16/32 35 01  
or in bookstores

Christian Democracy has been playing a leading role in political life on the European continent since the Second World War. It is striking that this influential political movement has hardly been studied from an international-comparative perspective. Therefore, between 15 and 18 November 1995, an international and interdisciplinary colloquium was organised in Leuven to shed more light on the historical role of Christian Democracy on the European continent and more specifically in Germany, Italy, France, Belgium and the Netherlands. This volume presents the proceedings of that colloquium.

For each of these five countries, the setting of Christian Democracy in the political landscape, its party organisation and its social support are studied. New in the concept of this study is that these aspects are linked to an exploration of the social impact of Christian Democracy. Thus, the authors investigate the influence of Christian Democratic parties on political institutions (parliamentary democracy and European integration) and socio-economic structures (the collective-bargaining economy and the welfare state). Finally, they look at the policy positions they have taken in the religious and ethical field. The volume concludes with two essays on the collaboration between Christian Democratic parties at the European level and their rapprochement with the conservative parties. The future development of European Christian Democracy is also considered.

This book, which deals with a contemporary phenomenon, has been written by historians, political scientists, theologians and philosophers. English may be considered the basic language of this publication, although papers in French, German and Italian are also included.



Wilfried Dewachter, Inge Thomas  
en Sam Depauw

# AFSCHEID VAN HET LAATSTE DUBBELPARLEMENT

Isbn 90 334 3768 6

NUGI 654

16 x 24 cm, 256 blz.

995 fr. / f 58,50

Verschijnt in februari

Onverwachts is 1991-1995 de laatste legislatuur geworden waarin de parlementsleden zowel voor het federale België als voor Vlaanderen en Wallonië de "wetgevende macht" vormden, vijftien jaar na de splitsing van de regeringen. De vraag hoe een parlement zich gedraagt in zo een uitzonderlijke en onverwachte situatie, kan niet adequaat worden behandeld via institutioneel normatieve beschrijvingen. Een grondige en realistische kijk is daarvoor nodig.

Inleiding. Een draaglijke traagheid?

- I. Het parlement: vijf modellen, n functies
- II. Een vlag die vele ladingen dekt: parlementaire activiteit
- III. "Words, words, words, ..."?  
De deelname van de parlementsleden aan de plenaire vergaderingen kwantitatief geanalyseerd
- IV. Prospectief denken in het dubbelparlement. Proeve tot verklaring van de kandidatuur a.d.h.v. activiteiten en voorkeur
- V. Enkel het huis blijft overeind? De macht en functionaliteit van het federale parlement in België via een 'verstehende' inhoudsanalyse van Sint-Michielsdebatten
- VI. Een huis met een grote tuin. De macht van het collectief - scharnierend in 1995 - via de persoonlijke status van kamerleden en senatoren
- VII. En de burger ploegde voort... in zwakke kennis en parlementaire betrokkenheid

Besluit. Het parlement, dat moet je dagelijks verdienen

Stof voor een grondig gewetensonderzoek van parlement en parlementsleden.

WILFRIED DEWACHTER doceert als gewoon hoogleraar aan de K.U. Leuven en is er hoofd van de Afdeling Politologie. Zijn onderzoek behandelt voornamelijk verkiezingen, partijen en politieke besluitvorming.

INGE THOMAS werkt als wetenschappelijk medewerker aan de Afdeling Politologie op een FWO-project.

SAM DEPAUW is als FWO-aspirant aan de Afdeling Politologie verbonden.

*Informatie en distributie:*

**Uitgeverij Acco**

Tiensestraat 134, 3000 Leuven

Tel. 016/29.11.00 - Fax 016/20.73.89

**Dit boek is eveneens verkrijgbaar via de boekhandel.**

# Politologisch Instituut

---

## Raad van Bestuur\*

Herman BALTHAZAR, buitengewoon hoogleraar aan de Universiteit Gent en deeltijds hoogleraar em. aan de Vrije Universiteit Brussel, gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen

Maurice BOEYNAEMS, gewoon hoogleraar em. aan de Koninklijke Militaire School  
Jan CEULEERS, voormalig directeur-generaal televisie van de Belgische Radio en Televisie Nederlandse uitzendingen

Herman DE CROO, deeltijds hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel en Kamerlid

Roger DEPPE, gewoon hoogleraar em. aan de Katholieke Universiteit Leuven

Kris DESCHOUWER, hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel

Wilfried DEWACHTER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven

Guido DIERICKX, gewoon hoogleraar aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen en aan de Universitaire Instelling Antwerpen

Rudy DOOM, hoogleraar aan de Universiteit Gent

Helmut GAUS, gewoon hoogleraar aan de Universiteit Gent

Rudolf MAES, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven

Marc PLATEL, hoofdredacteur bij Het Belang van Limburg

Luc REYCHLER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven

Frank SWAELEN, voorzitter van de Senaat

Yvan VANDENBERGHE, gewoon hoogleraar aan de Universitaire Instelling Antwerpen

August VAN DEN BRANDE, gewoon hoogleraar em. aan de Universiteit Gent

Mieke VAN HAEGENDOREN, gewoon hoogleraar aan het Limburgs Universitair Centrum

Hugo VAN HASSEL, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven

Karel VAN MIERT, deeltijds hoofddocent aan de Vrije Universiteit Brussel en aan de Universitaire Instelling Antwerpen, Europees Commissaris voor Concurrentiebeleid

Els WITTE, Rector van de Vrije Universiteit Brussel

## Bureau\*\*

Helmut GAUS, *voorzitter*

Wilfried DEWACHTER, *hoofdredacteur*

Yvan VANDENBERGHE, *penningmeester*

Jan CEULEERS, Kris DESCHOUWER, Guido DIERICKX,

Mieke VAN HAEGENDOREN en Hugo VAN HASSEL, *leden*

---

\* Samenstelling ingevolge de beslissing van de Algemene Vergadering van 12 februari 1997.

\*\* Samenstelling ingevolge de beslissing van de Raad van Bestuur van 12 februari 1997.

## **Richtlijnen voor auteurs**

### **De Noord-Zuid volgorde van Gewesten, Provincies en Arrondissementen/Kieskringen bij statistische verwerking in België.**

In plaats van de officiële Belgische alfabetische rangschikking van Nederlandse en Franse namen door mekaar, waaraan de lezers die niet vertrouwd zijn met de geografische situering van provincies, arrondissementen en kieskringen helemaal geen boodschap hebben, wordt gevraagd in de artikels die aangeboden worden een standaard rangschikking van Belgische provincies, arrondissementen en kieskringen te hanteren. Deze standaard volgt een logische aardrijkskundige opbouw en optimaliseert de statistische verwerking naar grotere eenheden.

Een eenvormige standaard laat ook toe resultaten uit verschillende artikels gemakkelijk onderling te vergelijken. Deze Noord-Zuid volgorde vertrekt in West-Vlaanderen, doorloopt Vlaanderen van West naar Oost, komt dan in Brussel en gaat dan over naar het Zuiden, Wallonië, om ook daar van West naar Oost te rangschikken.

<i>Gewest</i>	<i>Provincie</i>	<i>Arrondissement/ Kieskringen</i>	<i>Kamer kieskringen na St. Michielsakkoord</i>
Vlaanderen	West-Vlaanderen	Brugge	Brugge
		Oostende	Oostende
		Veurne	Veurne
		Diksmuide	Diksmuide
		Ieper	Ieper
		Kortrijk	Kortrijk
		Roeselare	Roeselare
	Tielt	Tielt	
			+ Senaatsarrondse- menten voordien
	Oost-Vlaanderen	Eeklo	
		Gent	
		Oudenaarde	
		Aalst	
		Dendermonde	
	Antwerpen	Sint-Niklaas	
		Antwerpen	
		Mechelen	
	Limburg	Turnhout	
		Maaseik	
	Vlaams-Brabant	Tongeren	
Hasselt			
Leuven			
		Halle-Vilvoorde	
<b>Totaal</b> gewest Vlaanderen			
Brussel		Brussel Hoofdstad	
Wallonië	Waals Brabant Henegouwen	Nijvel	
		Aat	
		Moeskroen	
		Doornik	
		Bergen	
	Namen	Zinnik	
		Charleroi	
		Thuin	
		Philippeville	
	Luik	Dinant	
		Namen	
		Hoëi	
	Luxemburg	Borgworm	
		Luik	
		Verviers	
Marche			
Bastenaken			
		Aarlen	
		Virton	
		Neufchâteau	
<b>Totaal</b> gewest Wallonië			
<b>Totaal</b> BELGIË			

----- : samengevoegde arrondissementen/kieskringen voor de Kamerverkiezingen;

————— : samengevoegde arrondissementen/kieskringen voor de Senaatsverkiezingen vóór 1993, bijkomend bij de samengevoegde arrondissementen voor de Kamerverkiezingen;

De niet aangestreepte arrondissementen/kieskringen blijven zowel voor de Kamer- als voor de Senaatsverkiezingen afzonderlijk.

# RES PUBLICA

Tijdschrift voor politologie – Revue de science politique

Uitgegeven door het Politologisch Instituut v.z.w.

Publié par le Politologisch Instituut a.s.b.l.

Hoofdredacteur – Wilfried DEWACHTER – Rédacteur en chef

Redactiesecretaris – Peter BIONDI – Secrétaire de rédaction

Redactieadres – Adresse de la rédaction

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

ZETEL VAN HET INSTITUUT – SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut v.z.w.: E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Rekening - Compte: 979-2795315-71

Wettelijk depot - Dépôt légal : D/RP 1997/3.

ISSN 0486-4700

Gedrukt in België - Imprimé en Belgique

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs.

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. Bij aanvaarding moet de tekst ook op diskette ingeleverd worden (bij voorkeur Word 6.0 onder Windows), volgens de vormgeving gebruikt in nummer 1 van deze jaargang. Voor de volgorde van provincies, arrondissementen en kieskringen in België: zie Res Publica 1997 nr. 3. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

De Nederlandse teksten dienen in de nieuwe spelling gesteld.

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction (sauf les résumés), y compris les microfilms et les photocopies, sont réservés pour tous pays.

Le «Politologisch Instituut» n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que les auteurs.

Les articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais. En cas d'acceptation de l'article le texte devra également être fourni sur support magnétique, suivant la composition du numéro 1 de cette année. Pour l'ordre des provinces, arrondissements et circonscriptions électorales belges, voir Res Publica 1997 n° 3. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

## Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift Conditions d'abonnement et de vente de la revue

1. Jaarabonnement – Abonnement annuel	B.F. - F.B.
persoon - personne	1.200
Instelling - Institution	2.000
Uitsluitend voor België: student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer Uniquement pour la Belgique: étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année d'études, le numéro d'immatriculation)	650
2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1985) - Vente au numéro (à partir de 1985 seulement)	
persoon - personne	500
Instelling - Institution	600
Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1985) - Vente numéro double (à partir de 1985 seulement)	
persoon - personne	800
Instelling - Institution	1.200
Uitgeput: 1988/4, 1991/1, 1992/1 en jaargang 1995 (uitgezonderd nummer 2) Épuisé: 1988/4, 1991/1, 1992/1 et l'année 1995 (sauf le numéro 2)	
3. Verzameling van 1963 tot 1980 en van 1985 tot 1990 (zolang de voorraad strekt) Collection de 1963 à 1980 et de 1985 à 1990 (jusqu'à épuisement du stock)	
België - Belgique	30.000
Andere landen - Autres pays	33.000



# RES PUBLICA

## Belgian Journal of Political Science

Editor: Wilfried DEWACHTER  
Assistant editor: Peter BIONDI

### PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w. : E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven  
Subscriptions can be paid by bank account: 979-2795315-71  
and 300.82.940 for the Netherlands

D/RP 1997/3. ISSN 0486-4700

### Printed in Belgium

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

The «Politologisch Instituut» bears no responsibility for opinions expressed by authors; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

Manuscripts to be considered for publication should conform to the following requirements: two type-written copies (double-spaced) must be submitted, ready for press; they must include a summary in English, not longer than 150 words. Manuscripts that are not accepted are not returned. The electronic version on floppy disk should only be sent with the final accepted version of the manuscript (preferably in Word 6.0 for Windows).

### Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription	
Individuals . . . . .	1.200 BF
Institutions . . . . .	2.000 BF
2. Single issue (only from 1985 on)	
Individuals . . . . .	500 BF
Institutions . . . . .	600 BF
Double issue (only from 1985 on)	
Individuals . . . . .	800 BF
Institutions . . . . .	1.200 BF
Stock issues 1988/4, 1991/1, 1992/1 and the entire volume 1995 (issue 2 excepted) are exhausted	
3. Collection 1963-1980 and 1985-1990 (as long as the issues in stock last)	
Belgium . . . . .	30.000 BF
Other countries . . . . .	33.000 BF

Claims for undelivered copies must be made no later than two months following month of publication. The publisher will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock will permit.

### The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

- ABC POL SCI.  
Advanced Bibliography of Contents: Political Science and Government.
- International Political science Abstracts  
Documentation Politique Internationale
- International Bibliography of Political Science  
Bibliographie internationale de science politique.
- International Bibliography of the Social Sciences  
Bibliographie internationale des sciences sociales.
- International Bibliography of Economics  
Bibliographie internationale de science économique.
- Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences.
- Sociological Abstracts.
- Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine.
- United Nations. Monthly Bibliography. Selected articles.  
Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés.
- Bulletin de renseignements documentaires. Communautés Européennes.  
Documentation bulletin. European Communities.



