

# RES PUBLICA

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

---

## INHOUD - SOMMAIRE - CONTENTS

Het gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen Een terreinverkenning in de provincie Limburg, door J. ACKAERT .....	107
Retour sur les arguments fondant la demande d'une représentation accrue des femmes en politique, par C. DEGAUQUIER .....	119
Relativiteit en succes van een Europees voorzitterschap Het Belgisch voorzitterschap van naderbij bekeken, door J. BEYERS en B. KERREMANS .....	129
Politieke voorkeur en antwoordgedrag van respondenten in politieke opiniepeilingen, door G. LOOSVELDT .....	143
Ontwerpen van beleid en beleidsproblemen, door O. VAN HEFFEN .....	153
Nationalisme et parlementarisme La percée complexe du nationalisme flamand au Parlement belge (1873-1914), par P. DELFOSSE .....	179
Démocratie directe: Un moyen pour remédier aux défauts fonctionnels de la démocratie représentative? par S. MÖCKLI .....	219

---



# Het gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen.

## Een terreinverkenning in de provincie Limburg.

door Johan ACKAERT

Assistent aan het Limburgs Universitair Centrum

De voorbije jaren genoot het democratisch gehalte van de besluitvorming in de gemeenten een hernieuwde aandacht vanwege het beleid. Het volstaat hier bijvoorbeeld te verwijzen naar de campagnes en initiatieven inzake openbaarheid van bestuur en de pleidooien voor het organiseren van gemeentelijke referenda. Deze bijdrage staat stil bij het democratisch gehalte van één aspect in het globaal besluitvormingsproces, met name de individuele aanwijzing van de raadsleden door de kiezer. De wetenschappelijke literatuur over de in België gangbare kiesstelsels biedt heel wat statistisch materiaal over het gebruik en het effect van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen. Ze komt stevast tot het besluit dat de kiezer maar in beperkte mate gebruik maakt van de hem toegestane mogelijkheden. Hierdoor zijn het in feite de politieke partijen die het politiek personeel selecteren (uiteraard binnen de marge van het aantal zetels dat de kiezer hen toekent). Op 24 november 1991 slaagden slechts 2 parlementsleden erin buiten de lijstvolgorde verkozen te worden<sup>1</sup>. Helaas gebeurde tot op heden nog geen volledige inventarisatie van de omvang van het voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. De laatst beschikbare cijfers - die inderdaad wezen op een groter gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen - betreffen de gemeenteraadsverkiezingen van 1976<sup>2</sup>. Dit materiaal bestaat daarenboven uit schattingen gebaseerd op een steekproeftrekking. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken publiceert immers geen gecentraliseerde statistieken over het totaal aantal uitgebrachte voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen.

Deze bijdrage poogt die leemten aan te vullen en het bestaande onderzoeksmateriaal te actualiseren. In de eerste plaats wordt de omvang van het gebruik van de voorkeurstem geschat. Welke politieke kenmerken de omvang van de door de kandidaten behaalde voorkeurstemmen bepalen, is de tweede vraag. Ten derde wordt ingegaan op het effect van de voorkeurstem op de individuele aanwijzing van de gemeenteraadsleden. Tot slot worden enkele beschouwingen geformuleerd over de betekenis van de voorkeurstem voor de werking van het lokaal politiek systeem. Deze bijdrage wordt, vanwege van het arbeidsintensief karakter waarmee het verzamelen en verwerken van de nodige gegevens gepaard gaat, beperkt tot de provincie Limburg<sup>3</sup>. De gegevens zijn gebaseerd op de procesver-

1 E. DAS, De personale keuze bij de parlementsverkiezingen van 24 november 1991. *Res Publica*, 1992, nr. 2, blz. 155-173.

2 W. DEWACHTER, Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen. *Res Publica*, 1982, nr. 3-4, blz. 445-460.

3 Met dank aan Sabby voor het inpassen van de gegevens.

balen van 9 oktober 1988 opgesteld door de hoofdstembureaus van 43 van de 44 Limburgse gemeenten<sup>4</sup>.

## I. De omvang van het gebruik van de voorkeurstem

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 gebruikte 89,6 % van de Limburgse kiezers de mogelijkheid om een voorkeurstem uit te brengen. Ter vergelijking, bij de parlementsverkiezingen van 24 november 1991 werd het aandeel voorkeurstemmen uitgebracht in Limburg op 58,6 % geraamd voor de Kamer en 44,5 % voor de Senaat<sup>5</sup>. Tot op heden zijn geen gegevens bekend over het gebruik van de voorkeurstem bij de provincieraadsverkiezingen. Eigen berekeningen toonden aan dat bij de provincieraadsverkiezingen van 24 november 1991 66,1 % van de geldig stemmende kiezers hun voorkeur door middel van een naamstem kenbaar maakten<sup>6</sup>.

Deze gegevens nopen ons tot het besluit dat vergeleken met de overige types van verkiezingen de voorkeurstem het meest wordt gebruikt bij de lokale verkiezingen. Voor Limburg volgen in tweede orde de verkiezingen van provincieraad, gevolgd door de Kamer en tot slot de Senaat. Die verschillen lopen parallel met de sociale afstand tussen burger en politicus voor de verschillende verkiezingen. Deze is uiteraard het kleinst bij de gemeenteraadsverkiezingen en het grootst bij de verkiezing van de senaat. In de tweede plaats bevordert de wetgeving het voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het staat de kiezers daar immers vrij meer dan één naamstem uit te brengen (daar waar dit bij de parlementsverkiezingen beperkt is tot maximaal één voor de effectieve kandidaten en/of één voor de opvolgers, en bij de provincieraadsverkiezingen tot één naamstem). Dit verhoogt de kans dat bepaalde kandidaten de handen in mekaar slaan om de persoonlijke campagne-inspanningen te optimaliseren, zonder dat dit grote schade toebrengt aan hun eigen uitslag. In heel wat gemeenten wordt dit soort samenwerking dan ook aangetroffen tussen kandidaten met gelijke achtergrondskennmerken (leeftijd, geslacht, deelgemeente of wijk, lidmaatschap van sociale organisatie of andere verenigingen enz.). De kiezers kunnen hun affiniteit met één of meer van deze kenmerken benadrukken door naamstemmen uit te brengen. Het is tot slot niet onwaarschijnlijk dat bij de kiezers het idee leeft dat voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen een grotere impact hebben op de uiteindelijke aanwijzing van de mandatarissen.

Het blijft een open vraag in welke mate deze gegevens uit Limburg kunnen veralgemeend worden tot het gehele land. De rangordening inzake het aandeel voorkeurstemmen bij de verschillende types van verkiezingen, zoals dit werd waargenomen in Limburg, suggereert o.i. een veralgemening van het besluit dat voorkeurstemmen het meest worden uitgebracht bij de gemeenteraadsverkiezingen. Besluiten dat net zoals in Limburg bijna negen kiesgerechtigden op tien bij de gemeenteraadsverkiezingen een voorkeurstem uitbrengen, lijkt ons te gewaagd. Het aandeel voorkeurstemmen bij de parlementsverkiezingen (Kamer) ligt in Lim-

<sup>4</sup> De gemeente Herstappe, die (net als voorheen) verkiezingen zonder strijd kende, viel weg.

<sup>5</sup> E. DAS, a.w., blz. 158-160.

<sup>6</sup> De cijfers over de provincieraadsverkiezingen resulteren uit eigen berekeningen gebaseerd op: MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT, *Provincieraadsverkiezingen. Uitslagen der verkiezingen van 24 november 1991. Volledige vernieuwing van de provincieraden*. Brussel, 1991, blz. 245-273.



burg behoorlijk boven het landelijk gemiddelde; op niveau van het Rijk ging het voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers om 48,3 % en voor de Senaat om 41,1 % van de geldig uitgebrachte stemmen. Vanaf 1974 nam Limburg ter zake onder de Belgische provincies steevast de eerste of tweede plaats in<sup>7</sup>. Men kan dus redelijkerwijze aannemen dat ook bij de gemeenteraadsverkiezingen in Limburg verhoudingsgewijze meer naamstemmen worden uitgebracht dan in de overige provincies. De invloed uitgaande van de omvang van de gemeenten kan hier toe als belangrijkste argument naar voor worden geschoven. We weten dat op Namen, Luxemburg en Luik na, de Limburgse gemeenten gemiddeld het kleinste inwonertal hebben<sup>8</sup>. Naarmate gemeenten kleiner zijn, neemt de sociale afstand tussen burger en politicus af, wat resulteert in het uitbrengen van een voorkeurstem. Onderzoek gebaseerd op de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 1964 wees uit dat het aandeel voorkeurstemmen afnam naarmate de verstedelijkingsgraad toenam. Dit verband deed zich niet voor bij de parlementsverkiezingen<sup>9</sup>. Ook in Nederlands-Limburg (waar het gebruik van de voorkeurstem veel meer gangbaar is dan in de overige Nederlandse provinciën) stelden onderzoekers een negatief verband tussen het inwonertal van de gemeenten en het aandeel voorkeurstemmen vast<sup>10</sup>. Bij wijze van controle exploreert tabel I dit verband voor Belgisch-Limburg.

TABEL I

Proportie voorkeurstemmen naar inwonertal.

Inwonertal	Percentage Naamstemmen	Aantal Gemeenten
< 10.000	92,9	13
10.000 < 20.000	90,1	18
20.000 < 30.000	90,2	7
> 30.000	87,0	5
Gemiddeld	89,6	43

Deze tabel wijst inderdaad op een relatie tussen het inwonertal en het gebruik van de voorkeurstem, zij het dat de afwijkingen ten aanzien van het gemiddelde vooral bij de kleinste en grootste gemeenten duidelijk aanwijsbaar zijn. In de kleine (qua inwonertal) gemeenten wordt meer gebruik gemaakt van deze stemmogelijkheid dan in de grote. Dit sluit aan bij de vaststellingen van zowel het onderzoek over 1964 als van het Nederlands onderzoek en biedt daarenboven een verklaring voor het aan te nemen relatief groot gebruik van de voorkeurstem in Bel-

7 E. DAS, *a.w.*, blz. 158-160.

8 Eigen berekening gebaseerd op MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, Algemene volks- en woningtelling op 1 maart 1991. Cijfers van de werkelijke bevolking, per gemeente. *Belgisch Staatsblad*, 15 oktober 1991, blz. 23041-23047.

9 W. DEWACHTER & E. LISMONT, De politieke participatie aan de gemeenteraadsverkiezingen. In: W. DEWACHTER e.a., *De politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen*. Antwerpen, 1970, blz. 58-60.

10 W. KUIPER & H. KONING, Kiezersvolmachten en voorkeurstemmen. In: A. KORSTEN & W. KUIPER (ed.), *Limburg kiest. Ontwikkelingen in de lokale politiek rondom de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1990*. Zeist, 1991, blz. 198-200.

gisch-Limburg, vergeleken met de overige Belgische provincies. Van alle Vlaamse provincies hebben de Limburgse gemeenten immers gemiddeld het kleinste inwonertal<sup>11</sup>.

Welke partijen en lijsten krijgen de meeste voorkeurstemmen? Tabel II geeft het aandeel voorkeurstemmen weer voor elke partij of lijst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 en vergelijkt deze met de provincieraadsverkiezingen van 24 november 1991<sup>12</sup>.

TABEL II

Voorkeurstemmen naar partij. Gemeente- en provincieraadsverkiezingen.  
Limburg. (in %)

PARTIJ/LIJST	GEMEENTERAADS- VERKIEZINGEN	PROVINCIERAADS- VERKIEZINGEN
CVP	92,7 (n=41)	73,6
SP	88,5 (n=39)	71,7
PVV	90,5 (n=35)	70,9
VU	88,4 (n=26)	67,4
AGALEV	48,7 (n=11)	36,8
VLAAMS BLOK	54,2 (n=7)	29,4
KLEIN LINKS	47,1 (n=8)	51,8
LOKALE LIJSTEN	91,9 (n=35)	-
DIVERSE	-	56,1
GEMIDDELD	89,6 (n=202)	66,1

(n=aantal lijsten)

De CVP-kiezers brengen bij de gemeenteraadsverkiezingen het meest een voorkeurstem uit, gevolgd door het electoraat van de lokale lijsten, PVV, SP en VU. De kiezers van de overige partijen gebruiken beduidend minder de voorkeurstem. Bij de interpretatie van deze gegevens moet rekening worden gehouden met het feit dat slechts in een beperkt deel van de Limburgse gemeenten lijsten werden ingediend door AGALEV, het Vlaams Blok en Klein Links en bijgevolg een vertekening kan optreden. Anderzijds moeten we erop wijzen dat de rangordening niet wezenlijk verschillend is van deze waargenomen bij de provincieraadsverkiezingen (met uitzondering van de plaatsruil tussen SP en PVV). In grote lijnen loopt ze eveneens parallel met de rangordening bij de parlementsverkiezingen. Ook daar verwerven AGALEV, het Vlaams Blok en Klein Links gemiddeld minder

11 Hoger werd vermeld dat de gemeenten in de Waalse provincies Namen, Luik en Luxemburg gemiddeld nog minder inwoners tellen dan de Limburgse. In principe moet dit leiden tot een nog groter gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen in deze provincies. Helaas ontbreekt het nodige statistisch materiaal om dit te staven.

12 Voor het indelen van de lijsten over de landelijke politieke partijen, werd niet enkel rekening gehouden met het letterwoord waaronder deze lijsten bij de gemeenteraadsverkiezingen aantraden, maar ook met andere gegevens. Zie hierover: J. ACKAERT, De gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988. *Res Publica*, 1989, nr. 3, blz. 360-361.

voorkeurstemmen<sup>13</sup>. De indruk bestaat dat deze laatstgenoemden in de verkiezingscampagne vooral partijpropaganda voeren en minder persoonlijke publiciteit nastreven. Over de verschillen in de verhouding tussen deze twee types van propaganda naar partij zijn bij de gemeenteraadsverkiezingen geen gegevens bekend. Wel valt het op dat AGALEV en het Vlaams Blok vrijwel geen persoonlijke propaganda voeren bij de parlementsverkiezingen<sup>14</sup>.

Zoals hoger aangegeven is het bij de gemeenteraadsverkiezingen de kiezers toegestaan meer dan 1 naamstem uit te brengen. De inventarisatie in Limburg leert dat de kiezer die geen lijststem uitbrengt, gemiddeld 4,6 naamstemmen geeft<sup>15</sup>. Tabel III spreidt het gemiddeld aantal naamstemmen over de verschillende partijen of lijsten.

TABEL III

Naamstemmen naar partij of lijst.

PARTIJ/LIJST	GEMIDDELD AANTAL NAAMSTEMMEN
CVP	4,4
SP	4,9
PVV	4,3
VU	5,2
AGALEV	3,7
VLAAMS BLOK	2,3
KLEIN LINKS	3,6
LOKALE LIJSTEN	6,0
GEMIDDELD	4,6

De gegevens uit deze tabel lopen niet volledig parallel met de resultaten weergegeven in tabel II. De CVP-kiezer brengt het minst een lijststem uit, maar dit resulteert niet in het hoogste aantal effectieve naamstemmen. Integendeel, de CVP wordt hierin zelfs voorafgegaan door SP (hoewel die partij van de drie traditionele partijen het grootste aandeel lijststemmen telt), de VU en de lokale lijsten. De laatst vermelde lijsten zijn ter zake recordhouders. De omvang van het gemiddeld aantal uitgebrachte naamstemmen bij de lokale lijsten valt nog meer op in het licht van het gegeven dat ze gemiddeld maar 19 kandidaten op een lijst voordragen (tegenover gemiddeld 24 voor CVP, SP, PVV en VU). De kiezers van AGALEV, Vlaams Blok en Klein Links brengen het minst meervoudige voorkeurstemmen binnen een lijst (hun lijsten tellen gemiddeld ook minder kandidaten: 13 bij AGALEV, 9 bij Klein Links en 7 bij het Vlaams Blok). Waarom wijzen CVP-kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen het meest de lijststem af, maar zijn ze geen koploper inzake het benutten van meervoudige naamstemmen binnen een lijst? Om hier uitsluitend over te brengen is empirisch onderzoek naar de lijstvorming op plaatselijk vlak en het keuzegedrag van gemeentekiezers nodig. We kun-

13 Vergelijk met E. DAS, *a.w.*, blz. 164.

14 E. DAS & W. DEWACHTER, *Overdadig! Overtollig? De verkiezingscampagne van december 1987*. Leuven, 1991, blz. 18.

15 In het kiesrecht worden die stembiljetten formeel omschreven als de 'onvolledige lijststemmen'.

nen voorlopig enkel een hypothese formuleren, gesteund op de bestaande inzichten over vorming van de christen-democratische lijsten n.a.v. de parlementsverkiezingen. Deze benadrukken de rol van de 'standen' of sociale organisaties (de werknemersbeweging A.C.W., de Boerenbond in de middenstandsorganisatie N.C.M.V.) in de rekrutering en selectie van de kandidaten<sup>16</sup>. In de veronderstelling dat deze evenwichtsoefening zich ook op plaatselijk vlak voordoet, lijkt het voor de hand te liggen dat de (plaatselijke) aanhang van die organisaties hun voorkeur laat blijken door geconcentreerd te stemmen op de kandidaten voorgedragen door de betrokken organisaties en de anderen te negeren.

## II. De betekenis van de plaats op de lijst

Beïnvloedt de rangorde van een kandidaat op een lijst het behaalde aantal voorkeurstemmen? Of anders gesteld: halen de kandidaten die bovenaan geplaatst werden meer voorkeurstemmen dan zij die een lagere plaats innemen? Voor de parlementsverkiezingen lijkt het antwoord op die vraag positief te zijn; dit leert althans een quasi-experiment uitgevoerd door Wilfried Dewachter. Hij simuleerde de verkiezing van parlementsleden in een kiessysteem zonder lijststemmen, m.a.w. enkel het aantal behaalde voorkeurstemmen zou doorslaggevend zijn met het oog op verkiezing. Uit deze simulatie kan zeker niet tot een aardverschuiving in het politiek personeel worden besloten. Het aantal parlementsleden dat hun mandaat zou behouden schommelt immers tussen de 85 en 90 procent<sup>17</sup>. Hieruit zou het besluit kunnen worden getrokken dat de plaats op de lijst een invloed uitoefent op het aantal behaalde voorkeurstemmen.

De gegevens verzameld in Limburg maakten het mogelijk de invloed van de plaats op de lijst op de persoonlijke score van de kandidaten in te schatten. In een poging het netto-effect van die plaats te meten werd een model opgesteld dat tevens de politieke positie van de kandidaten bevat. Het betreft hier zowel de eventuele functie van de kandidaten in het uittreidend gemeentebestuur (raadslid, schepen, O.C.M.W.-voorzitter, burgemeester) als een eventueel nationaal politiek mandaat (parlementslid)<sup>18</sup>. Ter controle werd in het model ook het procentueel aandeel van de betrokken partij of lijst opgenomen. Het model bevat alle 4.194 kandidaten die aantraden bij de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 in Limburg. De resultaten van deze multi-pele regressie kunnen in tabel IV worden afgelezen.

16 L. DE WINTER, Belgium: democracy or oligarchy. In: M. GALLAGHER & M. MARSH, *Candidate Selection in Comparative Perspective. The secret garden of politics*. Londen, 1988, blz. 27-29.

17 W. DEWACHTER, De autonome keuze van de parlementsleden door de kiezers. Een quasi-experiment. *Res Publica*, 1988, nr. 1, blz. 83-98.

18 Per kandidaat en per gemeente werd de voorkeurstemscore hier gestandaardiseerd als de proportie individuele naamstemmen op het totaal aantal stembiljetten waarop minstens een voorkeurstem werd uitgebracht. Vermits niet alle lijsten evenveel kandidaten tellen werd de plaats op de lijst gecorrigeerd - zij het niet volmaakt - door deze plaats te delen door het totaal aantal kandidaten van de betrokken lijst. De variabelen die betrekking hebben op de politieke positie van de kandidaten (raadslid, schepen, O.C.M.W.-voorzitter, burgemeester, parlementslid) werden opgevat als dummy-variabelen.

TABEL IV

## Voorkeurstemmen. Multipele regressie

VARIABELE	B	Beta	T-Waarde	Sig T-Waarde
Raadslid	.03799	.28484	20.686	.0000
Pct Kiescijfer	.07724	.33225	28.122	.0000
Burgemeester	.14433	.27087	22.285	.0000
Parlements lid	.03943	.10563	8.963	.0000
Schepen	.02637	.10556	8.014	.0000
Plaats lijst	-.00857	-.04970	-4.185	.0000
(constante)	.02668		19.068	.0000
Niet behouden in het model				
O.C.M.W.-Voorzitter			1.879	.0603
Multipele R:	.66543			
R <sup>2</sup> :	.44280			
Stand. error:	.03722			
F = 554,56733		Significantie F = .0000		N=4194

De resultaten van dit model geven een eerste indicatie van de betekenis van de politieke positie en de plaats op de lijst voor de persoonlijke voorkeurstemscore. Het model wijst eveneens op de (te verwachten) invloed van het procentueel kiescijfer van de partij of lijst. Hoe groter dit procentueel kiescijfer, hoe groter de kans wordt op een goede voorkeurstemscore. Of anders geformuleerd: naarmate de betrokken lijst in de gemeente meer stemmen haalt, vergroten de kansen van de individuele kandidaten op een beter resultaat.

Het gegeven dat de variabelen die betrekking hebben op de politieke positie van de kandidaten dummy-variabelen zijn, maakt een vergelijking van hun respectievelijke invloed mogelijk.

Als belangrijkste komt het burgemeesterschap naar voor. Van alle rollen binnen de plaatselijk politieke elite is deze voor de kiezers wellicht het meest zichtbare. Uit een enquête in 10 Vlaamse gemeenten in 1987 blijkt dat 91,5 % van de kiezers correct kon antwoorden op de vraag wie de burgemeester is<sup>19</sup>. Dit is hoger dan de kennis van b.v. de eerste minister of de minister-presidenten in dit land<sup>20</sup>.

Het O.C.M.W.-voorzitterschap blijkt daarentegen geen electorale troefkaart te zijn. Hiervoor kunnen verschillende verklaringen worden aangevoerd. Kansarmen en behoeftigen vormen in de eerste plaats nog altijd de belangrijkste doel-

19 Deze gegevens komen uit een niet-gepubliceerde enquête van IPOVO, uitgevoerd bij 2266 kiezers in 10 gemeenten in de periode augustus-december 1987.

20 Voor een overzicht van de kennis van de eerste minister, minister-presidenten en partijvoorzitters, zie: W. DEWACHTER, Peilen naar de politieke kennis van de Belgische burgers. *Res Publica*, 1993, 2, blz. 237-268.

groep in de O.C.M.W.-werking; armoedebestrijding is in de praktijk nog altijd de hoofdpoddracht van het O.C.M.W.<sup>21</sup>. Die groepen zijn het minst vertrouwd met de politiek; naarmate de sociaal-economische status afneemt, vermindert de politieke participatie en kennis<sup>22</sup>. Dit brengt mee dat een uittreidend O.C.M.W.-voorzitter vergeleken met bijvoorbeeld een uittreedende schepen van cultuur, die zich in zijn beleid op een groep gekenmerkt door een hogere sociaal-economische status richt, met een handicap aan de kiesstrijd deelneemt. In de tweede plaats is er de vraag wat de politieke kenmerken zijn van de O.C.M.W.-voorzitters. Vaak wordt beweerd dat dit niet de bekendste plaatselijke politici zijn, maar hetzij nieuwkomers (die nog onvoldoende politiek gesocialiseerd zijn), hetzij fin-de-carrière politici, hetzij electoraal minder succesvolle politici zijn die in het O.C.M.W.-mandaat een troostprijs kregen. In deze gevallen ligt het achterwege blijven van een groot aantal voorkeurstemmen voor de hand. Helaas ontbreekt het noodzakelijke empirisch materiaal om deze hypothesen te verifiëren<sup>23</sup>.

Parlementsleden slagen er ook in hun nationaal mandaat te verzilveren in de lokale stembusslag. Zij genieten doorgaans een ruime bekendheid. Daarenboven beschikken ze over heel wat relaties in kabinetten, administraties en overheidsdiensten. Door die kanalen te kennen, pakken ze het dienstbetoon professioneler aan dan een doorsnee raadslid. Die contacten vergroten ook hun succes in het lobbyen naar fondsen voor investeringen en andere realisaties ten behoeve van hun gemeente<sup>24</sup>. Dit alles verhoogt hun electorale attractiviteit.

Tot slot heeft de plaats op de lijst maar een beperkte betekenis. Alhoewel deze variabele significant is ten aanzien van het model, weegt ze minder zwaar door dan de politieke positie van de kandidaat.

### III. Het effect van de voorkeurstem

De vorige paragrafen wezen op een groter gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen. Daarenboven blijkt de plaats op de lijst geen doorslaggevende invloed te hebben op de persoonlijke score van de kandidaten. Dit

21 H. BAERT & M. VERMAERKE (ed.), *OCMW's in Vlaanderen vandaag en morgen*. Brussel, 1988, blz. 27-31.

22 L.W. MILBRATH & M.L. GOEL, *Political Participation. How and Why do People Get Involved in Politics*. Chicago, 1977, blz. 90-106.

23 Wel bleek uit een analyse van het profiel van de plaatselijke mandatarissen in 1983 13,7 % van de O.C.M.W.-voorzitters niet professioneel actief te zijn. Dit is meer dan bij de gemeenteraadsleden (12,2 %), de schepenen (11 %) en de burgemeesters (10,7 %). Van de leden van de raden voor maatschappelijk welzijn is 16 procent niet actief. Deze gegevens ondersteunen gedeeltelijk de hypothese over de 'fin-de-carrière' politici. Het specifieke karakter van het O.C.M.W.-voorzitterschap blijkt ook uit het gegeven dat deze categorie politici maar 15,7 % zelfstandigen telt, tegenover 47,7 % bij de burgemeesters, 30 % bij de schepenen en 26,2 % bij de gemeenteraadsleden (het valt overigens op dat geen enkel O.C.M.W.-voorzitter terzelfder tijd ook parlements lid is). Dit alles wijst op het specifiek (minder 'politique politicienne?') karakter van de O.C.M.W.-voorzitter. Bron: D. GHERET, Sociaal-professioneel profiel van onze plaatselijke mandatarissen. *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, 1984, 150, blz. 299-308.

24 J. ACKAERT, De nationalisatie van de gemeentepolitiek. Een onderzoek naar de verwevenheid tussen nationale politiek en gemeentepolitiek op het niveau van de politieke mandatarissen. In: X. *De gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek*. Handelingen van het 16de Internationaal Colloquium van het Gemeentekrediet. Brussel, 1994, blz. 587-604.

wettigt het vermoeden dat de kiezer bij de gemeenteraadsverkiezingen een grotere inspraak heeft in de concrete selectie van het politiek personeel. Artikel 57 van de Gemeentekieswet regelt de aanwijzing van de verkozenen. In eerste instantie bepaalt het hoofdstembureau het verkiesbaarheidscijfer dat de kandidaten van een lijst moeten behalen om verkozen te zijn. Daartoe wordt eerst het kiescijfer van de lijst vermenigvuldigd met het aantal door de lijst behaalde zetels. Dit produkt wordt daarna gedeeld door het aantal behaalde zetels plus één. Dit quotiënt is het verkiesbaarheidscijfer. Na het bepalen van het verkiesbaarheidscijfer wordt de verdeling van de lijststemmen over de kandidaten geregeld. Het aantal lijststemmen wordt hiertoe vermenigvuldigd met het aantal zetels dat de partij verwierf. Dit produkt (de stemmenvoorraad) wordt over de kandidaten verdeeld, te beginnen met de eerste op de lijst en zo volgend tot de kandidaten het verkiesbaarheidscijfer behalen en de lijststemmenvoorraad uitgeput is. Verkozen zijn die kandidaten die (mede door deze overdracht) het verkiesbaarheidscijfer behaalden. Eventueel nog resterende zetels worden verdeeld in functie van het aantal behaalde voorkeurstemmen.

Het beschikbaar cijfermateriaal bevestigt de verwachting dat veel raadsleden buiten de nuttige volgorde worden verkozen. Van de 1.006 verkozen raadsleden werden er slechts 283 binnen de lijstvolgorde verkozen, wat neerkomt op slechts 28,1 procent van alle verkozenen. Anders gesteld, ruim zeven op de tien verkozenen slaagden erin de lijstvolgorde te doorbreken. In tegenstelling tot het kiesstelsel gehanteerd bij de parlementsverkiezingen, is het gemeentelijk kiessysteem niet bij machte de rangordening zoals deze is opgemaakt door de partijen te laten prevaleren op de voorkeur van de kiezers. Een analyse van de toewijzing van de lijststemmen over de kandidaten leert overigens dat slechts 26,8 procent van de verkozenen van deze distributie genoot<sup>25</sup>. Tabel V geeft per partij of lijst het aantal verkozenen in lijstvolgorde en het aantal verkozenen dat deelnam in de verdeling van de lijststemmen.

TABEL V

Kandidaten verkozen in volgorde & kandidaten die gebruik maakten van het aantal lijststemmen per partij. (in % )

PARTIJ/ LIJST	OVERDRACHT LIJSTSTEMMEN	VERKOZENEN IN VOLGORDE	N
CVP	17,0	17,3	423
SP	32,9	34,8	210
PVV	31,5	35,0	143
VU	39,6	46,2	106
AGALEV	100,0	100,0	4
LOKALE LIJSTEN	31,7	28,3	120
GEMIDDELD	26,8	28,1	1.006

<sup>25</sup> Ter informatie, 88 procent van de verkozenen in lijstvolgorde kregen lijststemmen toebedeeld, voor de buiten de lijstvolgorde verkozen kandidaten ging het slechts om 2,9 procent. Zes procent van alle kandidaten nam deel in de verdeling van de lijststemmen, maar geraakten niettemin niet verkozen.



(n = aantal verkozenen)

Uit deze gegevens blijkt dat de lijstvolgorde het meest werd doorbroken op de CVP-lijsten, gevolgd door de lokale lijsten en de lijsten van SP, PVV en VU. Geen enkele AGALEV-verkozene doorbrak de lijstvolgorde, maar het betrof hier slechts 4 mandatarissen. In het licht van de hoger waargenomen relatief geringe verschillen tussen de traditionele partijen inzake het gebruik van de voorkeurstem zijn de gegevens over de CVP vrij verrassend. Dit moet evenwel gerelativeerd worden door erop te wijzen dat de CVP in absolute termen over de meeste verkozenen beschikt. Het is evident dat naarmate het aantal verkozenen groeit, ook de kansen op verkiezing buiten de lijstvolgorde groeien. Daarentegen valt het op dat hoewel de SP-kiezer meer individuele naamstemmen uitbrengt dan de liberale en de SP over veel meer verkozenen beschikt dat de PVV, er verhoudingsgewijze amper meer socialisten dan liberalen buiten de lijstvolgorde verkozen werden. Men kan hier enkel veronderstellen dat de SP-kiezer meer individuele naamstemmen bovenaan de lijst uitbrengt en de lijstvolgorde zodoende in feite meer bevestigt.

De kiezer beschikt bij de gemeenteraadsverkiezingen dus over een vrij grote zeggingskracht in het aanwijzen van de concrete gemeenteraadsleden. De hoger vermelde gegevens tonen daarenboven aan dat hij daar ook effectief gebruik van maakt. Dit wettigt het vermoeden dat de vernieuwingsgraad in de gemeenteraden hoger is dan in de andere verkozen instellingen. Het beschikbaar cijfermateriaal ondersteunt die stelling. Nagenoeg 45,7 % van de Limburgse verkozenen zetelden niet in de uittrede gemeenteraden (de verschillen onder de partijen zijn verwaarloosbaar). Ter vergelijking, het parlement verwelkomde na de verkiezingen van 24 november 1991 28,9 % nieuwkomers onder haar rechtstreeks verkozen leden<sup>26</sup>. Vergeleken met de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 kan van een lichte stijging van de vernieuwingsgraad gewag worden gemaakt. Toen ging het om 41,7 procent van de gemeenteraadsleden. Die toename moet evenwel gerelativeerd worden; de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 luiden electoraal de samenvoeging van gemeenten in. Het ligt voor de hand dat het aanbod aan uittrede gemeenteraadsleden toen ook veel hoger was en dat er naar werd gestreefd de plaatselijke politieke elites zo veel mogelijk in stand te houden met het oog op de politieke verwerking van de samenvoegingsoperatie<sup>27</sup>.

#### IV. Besluit

Bij de gemeenteraadsverkiezingen beschikken de burgers over een zeer grote inspraak bij de selectie van het plaatselijk politiek personeel. Negen van de tien kiezers gebruiken effectief de voorkeurstem. Ruim zeven van de tien Limburgse gemeenteraadsleden werden buiten de nuttige volgorde verkozen. De invloed van de lijstvolgorde op de score van de individuele kandidaten is gering.

<sup>26</sup> Het vermelde percentage is berekend voor alle kamerleden en rechtstreeks verkozen senatoren. Bron: X. MABILLE, E. LENTZEN & P. BLAISE, Les élections législatives du 24 novembre 1991. *Courrier Hebdomadaire* (CRISP), 1991, nr. 1335-1336, blz. 46.

<sup>27</sup> De vernieuwingsgraad was overigens veel hoger in de gemeenten die niet betrokken waren in de samenvoegingsoperatie dan in die categorie samengevoegde gemeenten. Zie: J. ACKAERT & D. CONINCKX, Limburg: Vlaanderens meest politiek instabiele provincie? *Acta van het colloquium Limburg 1945-1922*. Te verschijnen.



Vooraleer een definitieve uitspraak wordt gedaan over het democratisch gehalte van de gemeenteraadsverkiezingen moeten we er wel op wijzen dat bij de verdeling van de zetels over de verschillende partijen een vertekening optreedt. Deze komt erop neer dat de grote partijen van een zeker voordeel genieten (en er zodoende homogene meerderheden ontstaan die niet steunen op een meerderheid in stemmen) en 'kleine' partijen of lijsten kampen met een drempel<sup>28</sup>.

De ruime inspraak van de kiezer in de selectie van het plaatselijk politiek personeel heeft aanzienlijke gevolgen voor de werking van het lokaal politiek systeem. Vermits plaatselijke mandatarissen hun verkiezing in de meeste gevallen kunnen toeschrijven aan hun persoonlijke score, beschikken ze over een vrij grote autonomie tegenover hun partij. Die medaille kan ook keerzijden hebben. De vraag kan worden gesteld in welke mate die grotere onafhankelijkheid leidt tot grotere politieke instabiliteit in de gemeenten. De vermelde grotere autonomie van de plaatselijke mandatarissen verhoogt de kans dat ze ten individuelen titel gemaakte coalitie-akkoorden verbreken, met alle gevolgen vandien voor de politieke stabiliteit. Ter overweging; Limburg kent bij de gemeenteraadsverkiezingen een groot gebruik van de voorkeurstem, maar Limburg is ook de Vlaamse provincie bij uitstek waar de coalitie-akkoorden, zoals deze werden afgesloten in de loop van de verkiezingsnacht, werden doorbroken. In Limburg werd 38,5 procent van de aanvankelijk gesloten bestuursakkoorden uiteindelijk niet gehonoreerd. Het Vlaamse gemiddelde ligt met 21,7 procent beduidend lager<sup>29</sup>. Tot slot moet de vraag worden gesteld naar het effect van de autonome keuze van de gemeenteraadsleden door de kiezers op de kwaliteit van de plaatselijke mandatarissen. Die autonome keuze verhoogt de verkiesbaarheid van die kandidaten die uitmunten in 'aanwezigheidspolitiek' op allerhande festiviteiten en het politiek dienstbetoon<sup>30</sup>. Het is niet evident dat die kandidaten kwalitatief beleidsmatig de grootste inbreng hebben.

### **Summary: The use of preferential votes at local elections.**

*There is only few information available about the use of preferential votes at local elections, since the Belgian Home Department does not publish that particular statistical material.*

*This article registers the size of preferential voting and discusses its consequences for the local political system, based on statistical data collected in the 43 municipalities of the Limburg province where local elections were held in 1988.*

*Nearly 9 of the 10 voters used the preferential vote to express their choice. This is a much higher level than the one noticed at the general elections. The use of preferential votes is varying according to the size of the municipalities (more*

28 J. ACKAERT, Imperiali, D'Hondt en Niemeyer als verdelingstechnieken bij de gemeenteraadsverkiezingen. *Res Publica*, 1990, nr. 4, blz. 537-556.

29 J. ACKAERT & D. CONINCKX, *A.w.*

30 Uit de hoger vermelde niet-gepubliceerde IPOVO-enquête komt het dienstbetoon met 68,8 procent als meest vermelde motief in het keuzegedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen naar voor.

*preferential votes in the smaller ones) and differs from one party to another (f.e 92.7 % for the christian-democratic parties to 47.1 % for the radical left).*

*The local election system and the size of preferential votes at local elections explain why nearly 7 of the 10 local councillors broke through the order of the candidate-list. For the comparison, this occurred only twice at the 1991 general elections.*

# Retour sur les arguments fondant la demande d'une représentation accrue des femmes en politique

par Catherine DEGAUQUIER

Assistante, Université de Mons

La question de la représentation politique des femmes se fait de plus en plus patente, comme en témoigne la récente modification de la loi électorale belge. Sur le plan international, les leaders politiques féminins ont, durant les dernières années, multiplié les occasions de rencontre médiatisées, avec l'intention de catalyser une participation équilibrée des hommes et des femmes dans la prise de décision démocratique. Deux exemples de telles rencontres: le premier Sommet européen "Femmes au pouvoir", ayant réuni à Athènes en novembre 1992 des ministres européennes des douze États membres; le Symposium de l'Union Interparlementaire consacré à la participation des femmes au processus de prise de décision dans la vie politique et parlementaire, tenu à Genève en novembre 1989.

Les déclarations collectives ainsi que les discours individuels générés dans ces contextes fournissent matière à creuser les arguments à partir desquels les femmes politiques fondent leur revendication. Des arguments de nature différente sont avancés en faveur d'une répartition paritaire des pouvoirs publics et politiques entre les deux sexes. Quels sont ces arguments? Quelles sont les conceptions de la représentation politique qui les sous-tendent? Outre ces aspects, les divers arguments soulèvent certaines questions, qui n'autorisent pas de faire l'économie d'une réflexion critique à leur propos.

## I. Vue d'ensemble

Tremblay et Pelletier font état d'un chevauchement, dans les discours politiques, scientifiques et féministes, de diverses conceptions. Ils relèvent que, d'une part, on insiste sur l'objectif d'augmenter le nombre de législatrices en arguant du fait que cette présence est gage de justice et d'égalité sociale, et contribue à la légitimité des institutions démocratiques - alors enrichies des points de vue et des ressources de la moitié de la population; d'autre part, on suggère que les femmes sont un groupe sujet à une représentation politique spécifique, ayant des besoins et objectifs qui ne sont pas suffisamment couverts dans le cadre politique actuel<sup>1</sup>.

Traitant des idées émanant des discussions dans les pays scandinaves, Hernes résume au nombre de trois les arguments rencontrés. On trouve d'abord la notion de justice fondamentale: le fait que les femmes soient si peu associées aux activités essentielles de la sphère politique est le symptôme d'un fossé entre l'égalité de jure et de facto. A cela s'ajoute l'argument en vertu duquel les femmes apporteraient en politique un ensemble différent de valeurs, d'expériences

1 M. TREMBLAY et R. PELLETIER, Les femmes et la représentation politique vues par des députées et des députés du Québec. *Recherches féministes*, 1993, 6 (2), 89-114.

et d'expertise. Par delà ces deux visions, il en est une plus radicale, qui dénonce les formes de domination des femmes dans le système patriarcal; dans cette perspective de conflit entre les sexes, ce serait alors un non-sens que de voir les femmes représentées par les hommes<sup>2</sup>.

Pour notre part, nous proposons ci-dessous une réflexion au départ de quatre arguments de base, mentionnés notamment dans la Déclaration solennelle du Premier Sommet européen "Femmes au pouvoir"<sup>3</sup>, dont on relève par ailleurs de nombreuses occurrences dans les prises de parole d'acteurs politiques.

## II. Les arguments en présence

### A. Proportionnalité et parité

*Les femmes forment la moitié de la population du globe (...) Cela va de soi que les femmes ont leur place en politique: en effet, la moitié de la population que servent et que représentent les gouvernements sont des femmes; celles-ci forment la moitié de l'électorat ainsi que la moitié des personnes qui font appel aux pouvoirs publics<sup>4</sup>.*

*Les femmes représentent plus de la moitié de la population. L'égalité impose une parité dans la représentation et l'administration des nations<sup>5</sup>.*

Ces énoncés lient l'importance du segment femmes au sein de la population à l'idée d'une représentation politique au prorata de ce segment. Ce raisonnement constitue l'application au cas des femmes de l'une des conceptions de la représentation politique distinguées par Pitkin<sup>6</sup>. Il s'agit du versant de la notion de représentation concevant l'élus sous l'angle d'une correspondance de traits qu'il entretient avec ceux qu'il représente. En d'autres termes, un individu en représente d'autres par le fait qu'il est comme eux ou suffisamment comme eux<sup>7</sup>. Ce statut particulier des élus a donc des implications sur le profil des assemblées élues, qui devraient constituer un microcosme de la société dans ses différentes composantes, en en reflétant le plus justement possible les proportions. Que penser de cette conception de la représentation qui envisage l'ensemble des élus comme "un échantillon représentatif" de la population, sorte de miroir des diverses composantes de la société, autrement dit cette idée du microcosme?

2 H. M. HERNES, *Welfare State and woman power*. Oslo, Norwegian University Press, 1987.

3 *Rapport final Conférence et Sommet d'Athènes "Femmes au pouvoir"*, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, 1992, pp. 125-126.

4 Extrait du discours de Barbara McDougall, alors Ministre de l'emploi et de l'immigration du Canada, au *Symposium Interparlementaire sur la participation des femmes au processus de prise de décision dans la vie politique et parlementaire*, Genève, Union Interparlementaire, 1989, p. 21.

5 Extrait de la Déclaration solennelle du Sommet Européen "Femmes au pouvoir", op. cit., p. 125.

6 H. F. PITKIN, *The concept of representation*. Berkeley, University of California press, 1967.

7 *by being sufficiently like them*, expression citée par Pitkin, op. cit., empruntée à A. GRIFFITHS et R. WOLLHEIM, How can one person represent another? *Aristotelian Society*, Supplementary vol. XXXIV, 1960, 187-224.

On peut, avec Phillips<sup>8</sup>, lui opposer la réalité des faits. Dans sa pratique régulière, la démocratie représentative vise l'élection de représentants sur base d'un territoire géographique, représentants choisis pour les idées qu'ils prônent, en règle générale dans le cadre de leur appartenance à un parti politique. Ce fonctionnement aboutit dans la pratique à une sélection de représentants dont les caractéristiques d'âge, de classe, d'appartenance ethnique et de sexe, ne sont en rien comparables à leur distribution dans la population. C'est un constat: la démocratie représentative ne produit pas un microcosme "parfait" de la société. Remettre en question ce fonctionnement amène à une forme de *reductio ad absurdum*<sup>9</sup>: jusqu'où le respect de la proportionnalité devrait-il aller? S'agit-il de prévoir une représentation proportionnelle en fonction des catégories socio-professionnelles, des appartenances religieuses, des tranches d'âge, des appartenances linguistiques, du sexe, voire... de la couleur des cheveux, du poids ou de la taille?

Cependant, cautionner cette critique évacue du même coup la légitimité de la demande politique de participation des femmes à la démocratie... Opérant un décentrement, le concept de parité est apparu récemment au cours des travaux menés au Conseil de l'Europe - plus précisément autour de réflexions organisées en 1989 sur le thème La démocratie paritaire: 40 années de travail au Conseil de l'Europe. Claudette Apprill<sup>10</sup>, à qui l'on doit la "maternité" de ce terme de parité, met en relief la différence fondamentale entre la catégorie de sexe et les autres appartenances catégorielles telles que celles basées sur l'âge, la classe, etc.: la catégorie sexe est une catégorie de nature différente des autres car l'homme et la femme sont les deux éléments constitutifs de l'espèce humaine. Plus précisément, l'analyse repose sur la définition même de la substance humaine, comme l'exprime Sledziewski: la définition du sujet humain ne peut omettre la différence des sexes, dans la mesure où c'est comme homme ou comme femme que ce sujet réalise son humanité, ou, plus radicalement encore, qu'il lui est donné d'être<sup>11</sup>. Les autres types de différences (sociales, ethniques, etc.) s'appliquent entre les êtres humains quel que soit leur sexe, alors qu'ici la différence est première, constitutive de la notion d'être. L'inscription du sujet humain en dehors du mode sexué masculin ou féminin étant ainsi impossible, la démocratie paritaire devient alors une exigence: le genre humain est double, les débats et décisions doivent être le fait d'hommes et de femmes, faute de quoi ils ne seraient pas le fait du genre humain tel qu'il est<sup>12</sup>. Dans cette perspective, l'achèvement de la démocratie passe par la reconnaissance de la nature duale de l'être humain. Le problème de la représentation politique des femmes ne peut plus alors être conçu comme un problème pratique de la démocratie sociale - un serpent de mer sociologique<sup>13</sup>, mais appelle à un enrichissement de la doctrine et de la pratique de la démocratie. Suivant ce raisonnement, la parité devient alors une condition nécessaire à l'existence de la démocratie, au lieu d'en être une de ses conséquences lointaines et facultatives.

8 A. PHILLIPS, *Engendering democracy*. Cambridge, Polity Press, 1991.

9 A. PHILLIPS, op. cit., p. 65.

10 Claudette APPRILL était alors Secrétaire du Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes, instance du Conseil de l'Europe.

11 E. SLEDZIEWSKI, Les idéaux démocratiques et les droits des femmes. In *La démocratie paritaire - Quarante années d'activité au Conseil de l'Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1992, p. 23.

12 Ibid., p. 26.

13 Ibid., p. 27.

Dans la logique de la démocratie paritaire, n'est pas adéquat l'argument qui consiste à dire que les femmes constituent 52 % de l'humanité, avec cette importance numérique comme justification implicite ou explicite de la nécessité d'une représentation accrue. C'est, seule et suffisante, la reconnaissance de la dualité ontologique de l'être humain qui doit présider à l'argumentation théorique d'une exigence de la participation à parité.

Par ailleurs, soulignons que cette option se garde de tracer quelque contour que ce soit à la population féminine. Peu importe ici quelles caractéristiques, quelles valeurs, quels comportements endosseraient ou pas les femmes; qu'elles amènent ou non d'autres perspectives politiques, qu'elles tracent les perspectives d'un monde meilleur ou pas, etc.. Tout ceci est laissé ouvert. L'important, pour affermir la représentation du demos, est que les femmes et les hommes soient présents au sein des processus décisionnels, et ceci permet de contourner la question des implications socio-culturelles de l'appartenance de genre.

Enfin, relevons que cette vision se dégage du "corporatisme sexuel": elle ne lie pas la participation des femmes au pouvoir à une défense d'intérêts spécifiques. Le fondement de la parité exige la participation des femmes, et il n'est alors nullement besoin d'y assortir l'argument d'une mission particulière des représentantes à l'égard de la population féminine (ou des hommes à l'égard des autres hommes). L'argument qui suit, à l'inverse, stigmatise la notion de défense d'intérêts spécifiques.

## B. Intérêt commun et groupe d'intérêt

*Ce n'est qu'en faisant participer activement les femmes au pouvoir de décision que les initiatives prises répondront à leurs exigences<sup>14</sup>.*

*Qui, mieux que les femmes elles-mêmes, pourrait connaître et prendre en charge la défense des intérêts des femmes? (...) Par-delà les opinions qui sous-tendent l'adhésion des femmes politiquement actives à leurs partis respectifs, la solidarité entre les femmes peut et doit être promue particulièrement quand les enjeux sont fondamentaux pour les femmes<sup>15</sup>.*

*La sous-représentation des femmes aux postes de décision ne permet pas de prendre pleinement en considération les intérêts et les besoins de l'ensemble de la population<sup>16</sup>.*

La représentation est dans ce cadre envisagée sous l'angle empirique, qui concerne non plus les caractéristiques intrinsèques des élus, mais leurs conduites<sup>17</sup>. Les femmes politiques représenteraient les intérêts des femmes en vertu du postulat voulant que l'élu soit présent en lieu et place des personnes pour lesquelles il agit, et qu'il agit comme elles agiraient. Cette formule de la Déclaration pré-

14 Extrait du discours de Lone DYBJAER, ex-Ministre de l'environnement au Danemark, au Sommet Européen "Femmes au pouvoir", op. cit., p. 156.

15 Extrait du discours de Miet Smet, alors Ministre chargée de la politique d'égalité des chances en Belgique, au Sommet européen "Femmes au pouvoir", op. cit., p. 149.

16 Extrait de la Déclaration solennelle du Sommet Européen "Femmes au pouvoir", op. cit., p. 126.

17 H.A. PITKIN, op.cit.

suppose ainsi que le déficit d'élues impliquerait ipso facto un déficit dans la prise en compte des intérêts de la population féminine.

Les intérêts varient systématiquement entre des groupes de personnes lorsque leurs conditions de vie diffèrent. Peut-on considérer les femmes comme un groupe aux intérêts propres, peut-on prétendre à l'existence d'intérêts objectifs communs à l'ensemble des femmes, quel que soit leur groupe d'appartenance social, idéologique ou ethnique?

Dans nos démocraties représentatives, étant entendu que la légitimité des mandataires dérive de leur élection (et non de leur caractéristique sexuelle), toute position sur les questions touchant de près ou de loin la vie des femmes dépend des options idéologiques et des programmes des partis en la matière. En dehors de ce processus, est-il cohérent de prétendre à ce que les élues représentent un intérêt commun à leur catégorie de sexe? En fait, l'identité sexuelle n'implique en rien que les femmes partagent une communauté de vues ni ne soient automatiquement solidaires. Il est un fait que les points de vue des femmes de différents partis divergent lorsqu'on aborde des questions politiques qui touchent les femmes.

Pourtant, on relève souvent dans le chef de nombre de protagonistes politiques féminins le sentiment d'une mission spéciale, au-delà des lignes de leur parti, à l'endroit des femmes en général. C'est une disposition d'esprit fréquente<sup>18</sup>; mais au-delà de cette disposition d'esprit, la pratique politique montre que les clivages idéologiques et les clivages sociaux de classe entre les femmes ont souvent raison de toute volonté unitaire. Lorsqu'on recherche des circonstances où les femmes auraient présenté une vision unanime d'un intérêt commun, on s'égare. Ni à propos de droit de vote, ni pour sûr à propos de l'avortement... La notion d'intérêt commun s'étiolle ainsi à mesure que l'on reconnaît les facteurs de clivage entre différents groupes de femmes. Tout au plus peut-on parler d'alliances limitées sur certaines questions comme possibilité d'unité à grande échelle<sup>19</sup>.

En dernier ressort, on en vient souvent à la conclusion que l'intérêt commun aux femmes est alors le combat contre les discriminations sur base de leur identité sexuelle. De là, c'est dans l'obtention de l'égalité juridique et de son application effective que réside l'intérêt commun aux femmes. Ceci dit, la controverse n'est pas close pour autant; en effet, ce minimum d'intérêt commun aux femmes qu'est l'objectif de l'égalité des chances n'est pas universel. Même s'il recueille largement l'assentiment des démocrates, il ne correspond en rien aux positions des formations d'extrême droite. L'exemple peut sembler outrancier, mais il est éclairant. En fait, donner un contenu à la notion d'intérêt commun des femmes est profondément problématique.

Afin de sortir de l'impasse théorique, Jonasdottir<sup>20</sup> se livre à une relecture du concept d'intérêt qui le rende recevable. Elle considère que c'est la confusion des deux aspects forme et contenu qui suscite des controverses, et propose donc de les dissocier. L'aspect formel du concept d'intérêt remonte à la racine latine *inter esse*, -être parmi/entre-, et recouvre la demande de participation à et de con-

18 Voir à ce sujet notamment M. TREMBLAY et R. PELLETIER, op. cit.; G. HEDLUND, *Women's interests in local politics*. In K. B. JONES et A. G. JONASDOTTIR, *The political interests of gender*. London, Sage, 1988, 79-106.

19 A. G. JONASDOTTIR, *On the concept of interest, women's interests and the limitation of interest theory*. In K. B. JONES et A. G. JONASDOTTIR, op. cit., p. 55.

20 Ibid.



trôle sur les affaires publiques. L'aspect contenu, quant à lui, concerne les valeurs, besoins, vœux relayés par le système politique. Jonasdottir propose de mettre l'accent sur l'aspect formel du concept, ce qui permet de laisser ouverte la question du contenu. Autrement dit, l'avantage de cette conceptualisation est de se focaliser sur les conditions dans lesquelles se déroulent les choix politiques, et non sur le contenu de ces choix, qui sont et resteront l'objet de conflits, de discussions et de compromis. Les femmes forment dans cette perspective un groupe d'intérêt non pas sur base d'un critère biologique, ahistorique, mais sur base des réalités sociales contre lesquelles elles ont mené et mènent des luttes. Le genre reflète un clivage de base de la société, en termes socio-politiques, et c'est ce qui confère aux femmes le statut de groupe d'intérêt. Les intérêts politiques objectifs de leur groupe concernent donc premièrement leur présence reconnue dans les processus de décision qui donnent forme à la société, ce qui ne préjuge pas du contenu des intérêts spécifiques qui seront alors défendus. Cet intérêt formel de la participation est finalement le moins controversable, mais au prix de vider ce concept de tout contenu sémantique particulier.

### C. L'utilisation des ressources

*En des périodes de si grands bouleversements, aucun pays ne peut s'offrir le luxe de ne pas utiliser toutes ses ressources humaines<sup>21</sup>.*

*Les femmes représentent la moitié des talents et qualifications potentielles de l'humanité et leur sous-représentation aux postes de décision constitue une perte pour la société dans son ensemble<sup>22</sup>.*

*C'est l'argument utilitaire. Stricto sensu, cet argument n'assortit pas au fait d'appartenir à l'un ou l'autre sexe une particularité des talents et qualifications, au contraire de l'argument qui suit.*

### D. Des valeurs et comportements différents

*A tous les niveaux, les choses ne peuvent changer que s'il y a une certaine proportion de femmes dans les fonctions de responsabilité et d'autorité. (...) Je pense à ceux des hommes politiques qui, conscients des valeurs différentes des leurs que les femmes incarnent, en comprennent l'intérêt pour la société ou pour leur propre image<sup>23</sup>.*

*L'absence d'une expression nette de la culture des femmes n'est pas uniquement une perte pour elles-mêmes mais aussi l'absence d'un apport nouveau à la mise en place de structures démocratiques et de politiques publiques adéquates à la société d'aujourd'hui<sup>24</sup>.*

21 Extrait du discours de Brenda Mary Robertson, ex-Ministre des portefeuilles de la santé; de la réforme du programme social; du bien-être; des services sociaux du Canada, lors du *Symposium Interparlementaire*, op.cit., p. 24.

22 Extrait de la *Déclaration solennelle du Sommet Européen "Femmes au pouvoir"*, op. cit., p. 126.

23 Extrait du discours de Simone VEIL au *Sommet Européen "Femmes au pouvoir"*, op. cit., p. 187.

24 Extrait du discours de Maria de LOURDES PINTASILGO, ex-Premier Ministre du Portugal, au *Symposium Interparlementaire*, op. cit., p. 16.



*Une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision est susceptible d'engendrer des idées, des valeurs et des comportements différents, allant dans le sens d'un monde plus juste et plus équilibré tant pour les femmes que pour les hommes*<sup>25</sup>.

S'énonce ici timidement (est susceptible de, expression de la Déclaration d'Athènes) mais pourtant indubitablement, l'argument d'une l'influence distincte des femmes sur la culture politique. En filigrane de l'expression "monde plus juste" s'esquisse l'argument d'une influence bénéfique à attendre de la participation des femmes au pouvoir. Ici, le caractère représentatif de la personne tient non seulement à ce qu'elle est en tant que telle - femme, homme - mais aussi à ce qu'elle symbolise comme valeurs, en ce qu'elle cristallise comme revendications. Autrement dit, cet argument met ainsi l'accent sur la possibilité de différences culturelles au sens large entre l'être humain incarné en tant que femme et l'être humain incarné en tant qu'homme.

Certaines politologues comme Jones en appellent à une théorie de l'activité politique qui pourrait "inclure les vertus féminines sans avoir à adhérer à une lecture ahistorique ou essentialiste de la vie des femmes"<sup>26</sup>. Challenge difficile! On ne peut certes que souscrire à la démarche qui reconnaît que le sexe est une variable sociale et politique, et qui tente de spécifier les modalités d'insertion des hommes et des femmes dans la société, produits d'une histoire des rapports sociaux de sexe. Mais tout autre est la démarche à l'oeuvre dans les discours de certaines femmes politiques, imprégnés parfois d'un mélange physiologico-psychologico-sociologique<sup>27</sup>: certaines politiciennes évoquent la nature féminine, d'autres l'approche différente des femmes, la culture des femmes, en employant un singulier suspect, oblitérant la réalité des variations à l'oeuvre entre maints segments de la population féminine.

Dans ces conditions, le danger est grand d'un flirt avec l'essentialisme... Même si les différences sont souvent conçues en termes davantage psycho-sociaux que biologiques, les arguments posent que les hommes et les femmes sont ipso facto différents. Un exemple d'idée qui fait recette, non seulement sur le plan des représentations sociales, mais également dans des contributions théoriques: les femmes auraient une vision du pouvoir différente de celle des hommes, celles-ci pratiquant la coopération et ceux-là la domination. Dans leur généralité, dans leur normativité, dans leur fixité, ces idées sont profondément problématiques. Les travaux de psychologie sociale sont pourtant très nuancés, qui relèvent de nombreuses similitudes entre les comportements féminins et masculins à l'égard du pouvoir<sup>28</sup>, et rendent compte des éventuelles différences en se référant à des facteurs tels que la position au sein de la structure sociale et l'accès aux ressources de pouvoir - ce qui nuance considérablement l'effet de la variable sexe per se.

De façon générale, les discours qui particularisent le sexe féminin peuvent tout autant faire le lit de la discrimination que celui de l'égalité. Lorsque des politiciennes actuelles insistent, dans leur volonté de prouver leur désirabilité, sur le

25 Extrait de la *Déclaration solennelle du Sommet Européen "Femmes au pouvoir"*, op.cit., p. 126.

26 K.B. JONES, Towards the revision of politics. In K.B. JONES et A. G. JONASDOTTIR, op.cit., p.25.

27 Expression reprise à N.-C. MATHIEU, *L'Anatomie politique*. Paris, 1991, p. 36.

28 Voir en particulier la méta-analyse suivante, portant sur 162 études: A. EAGLY et B. HANSON, Gender and Leadership style. *Psychological Bulletin*, 1990, 108 (2), 233-256.

fait qu'elles sont, par exemple, plus concrètes, plus proches des préoccupations de la vie quotidienne, elles escomptent que cela constitue un atout; mais elles s'exposent tout autant à un péril. On se souviendra que durant deux siècles après la Révolution française, on a justifié l'exclusion des femmes au droit de cité et de certains droits civils par une différence de qualité ou de compétence... Par bonheur, si l'on pose maintenant à nouveau la question de la différence entre les sexes, c'est cette fois généralement sans volonté de ségrégation ou de hiérarchisation, et dans le but avoué de contrecarrer les discriminations encore à l'oeuvre. Aussi, à condition de garder à l'esprit les quelques mises en garde qui précèdent, le temps est peut-être venu de distinguer avec une relative sérénité théorique les registres où se joue la ressemblance entre hommes et femmes et ceux où se joue la différence<sup>29</sup>, et de voir en quoi les pratiques des leaders politiques des deux sexes se rapprochent et se différencient. Il ne s'agit donc nullement de nier la possibilité de changements des contenus et pratiques politiques à attendre d'une participation accrue des femmes, mais de considérer la question des alternatives dont les femmes seraient porteuses en la dégageant des stéréotypes et des représentations a priori.

### III. Conclusion

Les arguments passés en revue, à tout le moins, conceptualisent la pratique et les sciences politiques en terme de genre, domaine parfois accusé d'être "gender-myopic"<sup>30</sup>. Cet arrêt sur images et paroles des femmes en politique montre qu'en fin de compte, les quatre arguments discutés mettent en correspondance les élues et la population des femmes. Bien que les modes de conceptualisation en soient différents, le lien est établi, soit par référence à la caractéristique sexuelle biologique proprement dite (argument de la proportionnalité et de la parité), soit par référence au partage de valeurs, d'intérêts, d'orientations comportementales des femmes, vus à la faveur des rapports sociaux entre les sexes. Outre ce point commun, on a vu que les argumentations participent de logiques différentes.

Pour poursuivre la démarcation entre les divers arguments envisagés dans ces prises de position officielles et personnelles des élites politiques féminines, on peut brièvement examiner comment ils ont jalonné l'histoire de la lutte des femmes pour la participation politique<sup>31</sup>. L'argument de justice fondamentale a pour sa part d'abord été invoqué durant les premières phases des mouvements en faveur de l'obtention du droit de vote. Par la suite, un courant de militantes a alors graduellement mis l'accent sur l'argument de la "nature féminine": les femmes apporteraient à la politique d'autres qualités, connaissances et compétences. Parallèlement, le raisonnement en termes de groupe d'intérêt s'est fait jour. Ces différents positionnements argumentatifs engendrèrent une dissension au sein des mouvements suffragistes des pays occidentaux: au cours de débats véhéments, se posait comme irréductible l'opposition entre celles pour qui le droit de vote était juste une question d'équité envers les femmes, et celles qui con-

29 G. FRAISSE, *Muse de la Raison*. Paris, 1989, p. 200.

30 Expression empruntée à K.B. JONES, op. cit., p. 11.

31 D. DAHLERUP, From a small to a large minority: women in Scandinavian politics, *Scandinavian political studies*, 1988, 11 (4), 275-298; A. KRADITOR, *The ideas of the woman suffrage movement 1890-1920*. New York, Anchor Books, 1965.

sidéraient qu'il s'agissait d'un moyen pour introduire de nouvelles valeurs et influencer sur la culture politique.

Eu égard à ceci, un des faits intéressants qui ressortent de la lecture de la Déclaration du Sommet européen "Femmes au pouvoir" est la juxtaposition textuelle des divers arguments. L'option de cette déclaration solennelle est ainsi d'allier les diverses perspectives, stratégie qui vise à étayer le plus largement possible la demande de participation des femmes à la démocratie. À l'évidence, chez les actrices politiques, la controverse sur les arguments a cédé la place au consensus.

**Summary: Look back upon the basic arguments for a higher representation of women in politics.**

*Given the under-representation of women in the elected assemblies, women politicians argue in favor of a higher representation of their gender in the political realm. Their claim is based on different kinds of arguments. We present and discuss the four following arguments: proportional representation and parity, interest representation, resource utilisation and the argument of a different women's voice.*



# Relativiteit en succes van een Europees voorzitterschap

## Het Belgisch voorzitterschap van naderbij bekeken

---

door Jan BEYERS

Onderzoeksassistent aan het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universitaire Instelling Antwerpen

en Bart KERREMANS

Wetenschappelijk medewerker aan het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universitaire Instelling Antwerpen

Tijdens de tweede helft van 1993 was het de beurt aan België om het voorzitterschap van de Europese Unie waar te nemen. Er is aan deze gebeurtenis binnen en buiten België heel wat aandacht besteed. Hoewel de aandacht voor een voorzitterschap een normale zaak is, is het nuttig om eens van naderbij te kijken welke functie het Belgisch voorzitterschap en het voorzitterschap in het algemeen spelen in Europese besluitvorming.

### I. Hoge verwachtingen in een onzekere omgeving

De verwachtingen tegenover het Belgisch voorzitterschap waren hoog gespannen. Onder andere doordat de twee vorige Belgische voorzitterschappen (in 1982 en in 1987) als een groot succes werden beschouwd kon dit niet mislukken. Bovendien hadden de twee vorige voorzitters zichzelf als 'Euro-sceptici' geprofileerd. Voor het Deense voorzitterschap (eerste helft van 1993) gold daarbij de onzekerheid over de uitslag van het (tweede) Deens referendum over het Verdrag van Maastricht als belangrijkste verklaringsgrond<sup>1</sup>. Voor het Britse voorzitterschap (tweede helft van 1992) konden een traditioneel Euro-scepticisme en de zwakke binnenlandse positie van John Major en zijn regering ingeroepen worden<sup>2</sup>.

Hoge verwachtingen bestonden niet alleen bij de Belgische publieke opinie en tal van Belgische politici maar ook bij verscheidene andere lidstaten en bij de Europese Commissie. Deze laatste beschouwde het Belgische voorzitterschap als hét moment om de ontsporende trein die de Europese Unie na het eerste Deense referendum en de monetaire crisis was geworden terug op de rails te krijgen. Na het Belgische voorzitterschap zou immers het Griekse komen, en daar verwachtte men nog minder van dan van de Denen en de Britten<sup>3</sup>.

Men kan zich de vraag stellen in hoeverre hier geen verwachtingen gecreëerd werden die de rol van het EG-voorzitterschap op zich aanzienlijk overschatten. Daarbij komt dat we rekening moeten houden met de specifieke situatie van een

---

1 P. LUDLOW, 'The Presidency: The Machine keeps Rolling On', in: *European Brief*, Vol. 1, 1993, n° 2, blz. 33

2 Zie o.m. P. BRUSSE, 'EG-voorzitterschap Verenigd Koninkrijk: Brits instinct en conservatieve eensgezindheid', in: *Internationale Spectator*, Vol. XLVI, 1992, n° 9, blz. 517-522

3 H.J. AXT, 'Griechenlands Präsidentschaft in der Europäischen Union: Neue Initiativen für den Balkan?', in: *Integration*, 1994, n° 1, blz. 12-20

kleine lidstaat dat net een ingrijpende staatshervorming achter de rug had<sup>4</sup>. Pijpers bijv. wijst op de enorme werklust die de relance van de Europese integratie met zich mee heeft gebracht en de aanzienlijke belasting daardoor voor de ambtelijke en diplomatieke diensten van (vooral de kleinere) lidstaten<sup>5</sup>.

Hoewel het Belgisch voorzitterschap sterk aangemoedigd werd moest het toch anticiperen op een hele reeds onzekere factoren. Intern bestond er grote onzekerheid over de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht en de belabberde socio-economische en monetaire toestand<sup>6</sup>. Extern werd de Unie geconfronteerd met twee aanslepende dossiers, de afwikkeling van de Uruguay-Ronde en de burgeroorlog in Bosnië-Hercegovina.

## II. Criteria om een voorzitterschap te evalueren

Na afloop van het tweede semester van 1993 is het in het licht van de hoge verwachtingen niet eenvoudig het Belgische voorzitterschap te evalueren. Daar toe zijn een aantal redenen. Zo is het vrij onduidelijk welke criteria er gehanteerd moeten worden om een voorzitterschap te beoordelen. Is het voldoende dat een voorzitter erin slaagt de lidstaten ertoe te bewegen om tot een hele reeks van besluiten te komen inclusief dossiers die controversieel zijn (formevaluatie) of moet de inhoud van deze besluiten in de evaluatie betrokken worden (inhoudsevaluatie)? Binnen EG-kringen bestaat nogal eens de neiging uitsluitend de formevaluatie in rekening te brengen. Dat er resultaat wordt geboekt op een aantal controversiële dossiers is dan het belangrijkste<sup>7</sup>. De inhoud van het tot stand gebrachte beleid is dan van secundair belang. Nochtans is de inhoud van een besluit niet onbelangrijk omdat besluiten ook een minder communautair karakter kunnen hebben. Zo kan het perfect in het belang van de Europese Unie zijn om bij bepaalde zaken de boot af te houden of om in bepaalde dossiers een non-decisie na te streven. Bovendien is het nadeel van een formevaluatie dat ze gefixeerd kan zijn op formele besluiten en niet op resultaten die niet de vorm aannemen van formele besluiten. Tijdens een voorzitterschap kunnen er immers debatten op gang worden gebracht die consequenties kunnen hebben voor de toekomst, er kan substantieel aan dossiers worden gewerkt zonder dat dit evenwel leidt tot een formeel besluit. Zo kan een volgend voorzitterschap voor een stuk profiteren van de resultaten van een vorig voorzitterschap. Daarom is het meer aangewezen om een formevaluatie uit te splitsen in twee delen. Ten eerste zijn er de doorbraken op controversiële zaken en ten tweede zijn er de aanzetten die tijdens een voorzitterschap worden gemaakt tot besluitvorming in de toekomst. Gezien het brede karakter van de Europese beleidsvorming zal in dit artikel slechts beperkt op een aantal zaken worden ingegaan.

<sup>4</sup> Zie *Internationale Spectator*, Vol. XLVII, 1993, n° 10.

<sup>5</sup> A. PIJPERS, 'Lusten en lasten van het EG-voorzitterschap', in: *Internationale Spectator*, Vol. XLVI, 1992, n° 4, blz. 209. Zo gaf België 250 miljoen uit aan zijn voorzitterschap, wat weinig is in vergelijking met andere voorzitterschappen. *De Standaard*, 3 - 4 juli 1993, blz. 8.

<sup>6</sup> Het Britse Hogerhuis diende tevergeefs een klacht in tegen de eventuele ongrondwettelijkheid van het verdrag en het Duitse Grondwettelijk Hof moest zich uitspreken over de verenigbaarheid van het EU-verdrag met de Duitse grondwet.

<sup>7</sup> Het zijn vooral de controversiële dossiers die in de kijker staan bij de evaluatie van een voorzitterschap. Het feit dat het waarborgen van een goede alledaagse werking van de Unie minder in de belangstelling staat wijst er mogelijk op dat een voorzitterschap in hoofdzaak een politieke rol wordt toegemeten.

Een voorzitterschap kan zich ook slechts profileren op bepaalde welgekozen dossier gezien de beperkte tijd waarover het beschikt. In deze keuze speelt de interactie tussen Europese Commissie en voorzitterschap een cruciale rol. Zo is het de gewoonte dat ambtenaren en diplomaten die betrokken zijn bij technische onderhandelingen voor een voorzitterschap samen met de respectievelijke verantwoordelijke van de Europese Commissie de mogelijke agenda voor het voorzitterschap doornemen. Op die manier komt in het programma van een voorzitterschap ook het programma van de Europese Commissie aan bod.

Deze keuze valt meestal het sterkst op in jonge beleidsdomeinen omdat daar ook relatief meer controversiële dossiers zijn. In een beleidsdomein met een lange traditie zoals landbouw vallen controversiële keuzen in geïsoleerde dossiers minder op tenzij het volledige beleidsdomein aan revisie toe is. De controversialiteit van de dossiers die een voorzitterschap op zijn agenda wenst te plaatsen is ook niet 100% het resultaat van een interactie tussen voorzitter en de Europese Commissie. Een voorzitterschap wordt pas geconfronteerd met de controversialiteit wanneer een dossier effectief op de agenda van de Raad kan komen (waarin het voorzitterschap een rol speelt). Bij de initiatie van besluitvorming of de voorbereiding van voorstellen door de Europese Commissie en de implementatie van uiteindelijk genomen besluiten is de invloed beperkter. Bovendien is de rol van een voorzitterschap afhankelijk van de manier waarop dossiers door de instellingen worden gesluisd. Wanneer een voorstel ter advies bij het Europees Parlement of bij het Economische en Sociaal Comité ligt is de invloed van het voorzitterschap beperkt. Soms kan het daarom minder vat krijgen op controversiële dossier dan het wel zou wensen<sup>8</sup>.

### III. Vormevaluatie

Bij een vormevaluatie van het Belgisch voorzitterschap valt de doorbraak in een paar controversiële dossiers op.

De reeds zeven jaar aanslepende GATT-onderhandelingen werden uiteindelijk afgerond. Op zichzelf was dit geen sinecure gezien de Franse veto-dreigementen en de bijkomende voorwaarden die de EU in oktober inzake de audiovisuele cultuurgoederen hadden gesteld wat bij de Amerikaanse onderhandelingspartner stuitte op ernstige bezwaren.

Een belangrijke verwezenlijking van het Belgisch voorzitterschap was het akkoord op de Top van Brussel (29 oktober) over de zetels van verscheidene EG-instellingen. Deze kwestie sleepte reeds 13 jaar aan. Het resultaat is de weerspiegeling van een typische Belgische conflictoplossing waarbij iedereen een deel van de koek krijgt<sup>9</sup>. Instellingen van de Europese Unie worden daardoor over tal van steden verspreid. Of dit de overzichtelijkheid van de Unie bevordert, blijft een open vraag. Alleszins kregen drie instellingen die in de toekomst een belangrijke rol zullen gaan spelen elk een zetel: het Europees Monetair Instituut in Frankfurt, het Europees Milieubureau in Kopenhagen en het hoofdkwartier van de op

<sup>8</sup> Zo lag tijdens het voorzitterschap een voorstel tot modificatie van de richtlijn m.b.t. etikettering voor advies bij het Europees Parlement. Het gaat in dit geval om een zware modificatie. De onderhandelaars hebben er tijdens het Belgisch voorzitterschap niet aan kunnen werken. Zie in *COM-documenten*, COM(89), 2151final.

<sup>9</sup> In de EG leidt dit vooralsnog tot een verspreiding van tal van instellingen over de Lidstaten. Een dergelijk beleid heeft in België mede geleid tot een torenhoge overheidsschuld.



te richten Europol in Den Haag. Toch mag de kwaliteit van het 'Belgisch compromis' in dit dossier niet overdreven worden. Na de totstandkoming van het besluit ontstond er een hevige controverse met betrekking tot het feit dat in het Merkenbureau dat gevestigd werd in Madrid het taalgebruik tot vijf talen beperkt zou worden. Deze 'taalstrijd' hitste vooral in België de gemoederen op. Aanvankelijk eisten zowel de Spanjaarden als de Britten het Agentschap voor Medicijnen op. Voor de Spanjaarden was het feit dat de Britten twee instellingen zouden krijgen en ze zelf uit de boot vielen onaanvaardbaar. De strategie van de Spanjaarden was om zodanig onmogelijke eisen te formuleren met de bedoeling het hele compromis te dwarsbomen. De Spaanse delegatie eisten het merkenbureau en het gebruik van 5 talen. Het Belgisch voorzitterschap accepteerde het voorstel wat niet werd verwacht door de Spanjaarden. Een van de redenen voor deze acceptatie van het Belgische voorzitterschap lag in de vrees dat bij het uitblijven van een compromis de hele zetelkwestie terug boven water zou komen.

De doorbraak in een aantal controversiële materies, mag evenwel niet verhehlen dat op een aantal dossiers geen echte resultaten werden bereikt.

Het bekendste daarvan vormde de oorlog in ex-Joegoslavië. Ondanks nieuwe gewelddadigheden bleef de Europese Unie uitblinken in gebrek aan slagvaardigheid. Het Belgisch voorzitterschap besefte klaarblijkelijk dat het daar weinig aan kon veranderen. Daarom werd een 'low-profile' aangehouden om te vermijden dat de lidstaten té zeer met elkaar in de clinch gingen en dat het voorzitterschap gezichtsverlies zou leiden<sup>10</sup>. Dat de rol van de Europese Unie in ex-Joegoslavië daardoor als een lachertje werd beschouwd, bewees Milosevic door te weigeren de Belgische minister van buitenlandse betrekkingen, Willy Claes, bij diens bezoek aan Belgrado te ontvangen.

Ook op het dossier inzake de belasting op brandstoffen die CO<sub>2</sub>-uitstoot veroorzaken bleven resultaten uit. Nochtans had het Belgische voorzitterschap daar zelf een direct belang bij. Deze belasting zou immers als gedeeltelijke compensatie gediend hebben die nodig was geworden nadat de regering voordelen aan de Belgische werknemers had toegekend die de arbeidskosten verlaagden, maar die eveneens tot gevolg hadden dat de inkomsten voor de financiering van de sociale zekerheid daalden. Ook de Europese Commissie zag de energiebelasting als een middel om de gederfde overheidsinkomsten als gevolg van dalende sociale zekerheidsbijdragen te compenseren. In dit dossier haalden België en de Europese Commissie echter bakzeil. Nadat de zuidelijke lidstaten van de Unie beloofd was dat overgangperiodes zouden voorzien worden, bleven de Britten dwarsliggen. Zij verzetten zich tegen het principe van een Europese belasting. Omdat voor fiscale materies unanimité vereist is, bleef een regeling hier uit.

Een belangrijke bijkomende teleurstelling was dat gedurende het Belgische voorzitterschap geen eerste stappen werden gezet in de concretisering van de Europese samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (de zgn. derde zuil van Maastricht). Dit kan gezien worden als een gevolg van het laat in werking treden van het Verdrag van Maastricht. Doch, het feit dat het Belgische Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen een aanvraag tot toekenning van het statuut van politiek vluchteling van twee Basken ontvankelijk had verklaard, had de Spaanse regering ertoe aangezet elke beslissing inzake justitie en binnenlandse zaken te blokkeren. Omdat daarvoor unanimité vereist is, be-

<sup>10</sup> P. GOOSSENS, 'Europa: als de geit vooruit wil', in: *Knack-Magazine*, 27 oktober 1993, blz. 19



schikt elke lidstaat hier over een vetorecht. Spanje vroeg namelijk om de uitlevering van de Basken die verdacht werden van banden met de ETA.

Tijdens het Belgisch voorzitterschap werden ook een aantal aanzetten gegeven voor besluitvorming die zal plaatsvinden tijdens de volgende voorzitterschappen. Om te beginnen zullen een aantal doorbraken op de genoemde controversiële dossiers zorgen voor de aanzet van nieuwe besluitvorming. Het nieuwe GATT-akkoord zal aanleiding geven tot nieuwe voorstellen van de Europese Commissie en de zetelkwestie kan nog een staart krijgen bij het Europees Hof van Justitie dat kan eisen dat de Raad op haar besluit terugkomt.

Verder werd tijdens het Belgisch voorzitterschap een aanzet gegeven voor de herziening van het Lomé 4 - akkoord met de ACP landen. Hiertoe organiseerde het Staatssecretariaat voor Ontwikkelingssamenwerking een conferentie in het Egmontpaleis. Deze herziening is het resultaat van een beslissing genomen op de Algemene Raad van oktober in Luxemburg. Als gevolg van intens onderhandelen tijdens het Belgisch voorzitterschap tussen de Lidstaten kon het onderhandelingsmandaat voor de Europese Commissie vastgelegd worden op de Algemene Raad van 2 februari 1994. In het kader van de externe betrekkingen van de Unie is er ook gewerkt aan de mogelijkheid van een modelaanbeveling voor onderhandelingsmandaat wanneer de EU zou deelnemen aan niet gemengde akkoorden. Dit model zou een referentiekader kunnen aanbieden voor toekomstige onderhandelingsmandaten van de Europese Commissie. Verder werden er tijdens het voorzitterschap pogingen ondernomen om het Algemeen Preferentie Systeem ter herzien, doch deze pogingen liepen op niets uit. Met betrekking tot het uitvoerregime van goederen met dubbel gebruik is het voorzitterschap er in geslaagd het voorstel van de Europese Commissie na twee jaar te doen deblokkeren door het herschrijven van het voorstel. Dit deblokkeren kan een echte prestatie genoemd worden gezien het gaat om de communautarisering van een erg gevoelige materie die nauw verbonden is met veiligheidskwesties.

Meer in het oog springend was het de goedkeuring van het Witboek van de Europese Commissie over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid op de tweede Top van Brussel (10-11 december)<sup>11</sup>. Maar ook hier kunnen een aantal opmerkingen gemaakt worden. De oorspronkelijke doelstelling van de Europese Commissie om 120 miljard ECU vrij te maken voor werken aan infrastructuur, telecommunicatie, energienetwerken en informatie (met de bedoeling 15 miljoen nieuwe banen te creëren tegen 2000) werd onder druk van landen als Nederland, Groot-Brittannië en Duitsland aanzienlijk afgezwakt<sup>12</sup>. Enerzijds werd de tewerkstellingsdoelstelling onduidelijk geformuleerd (een 'substantiële' vermindering van de werkloosheid), anderzijds bleef de vraag onbeantwoord op welke manier de daarvoor voorziene middelen bekomen moeten worden<sup>13</sup>. Sommi-

11 Commissie van de EG, 'Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid', in: *COM-documenten*, COM (93) 700 def.

12 *Le Monde*, 11 décembre 1993, blz. 1 & 19

13 Van de 120 miljard ECU te besteden over 6 jaar wordt 5 miljard daarvan uit de EGBegroting gefinancierd, 7 miljard is afkomstig van de Europese Investeringsbank en 8 miljard moet worden gezocht op de kapitaalmarkt. Wat dit laatste juist betekent, bleek voor velen onduidelijk te zijn. Voor een overzicht, zie 'Conseil européen de Bruxelles 10 et 11 décembre 1993: Conclusions de la Présidence', in: *Agence Europe*, édition spéciale, n° 6127, 12 décembre 1993, blz. 5-16

gen zien daarin een teken dat delen van het Witboek nooit uitgevoerd zullen worden<sup>14</sup>.

#### IV. Mogelijke verklaring voor het succesvol beoordelen van het Belgisch voorzitterschap

De vormevaluatie van het Belgische voorzitterschap levert dus een positief resultaat op ook al waren er 'zwakke plekken' aan te duiden. Er zijn vier mogelijke verklaringen te vinden voor het relatieve succes van het Belgisch voorzitterschap. Ten eerste beheersen de Belgen de gave van het onderhandelen, ten tweede beschikken ze over de ruimte om op Europees niveau te onderhandelen, een derde verklaring is hun Europese ingesteldheid en ten slotte speelt de ervaring van een kleine groep personen met Europese dossiers een belangrijke rol.

##### A. bemiddelingskwaliteiten

De resultaten van het Belgisch voorzitterschap waren volgens vele waarnemers te danken aan de vrij sterk ontwikkelde bemiddelingskwaliteiten van de Belgische voorzitters. Gezien de conflictgeladen Belgische politiek hoeft dit ook niet te verbazen. Compromissen zijn een noodzaak om in de Belgische politiek te overleven. Vanhoonacker stelt het als volgt: 'La nécessité d'une recherche continue de compromis entre les différents groupes linguistiques en Belgique fait que les hommes politiques belges sont généralement de bons médiateurs'<sup>15</sup>.

##### B. Europese ingesteldheid

Als voorzitter van de Europese Commissie noemde Jacques Delors het voorzitterschap het beste voorzitterschap dat hem in zijn lange carrière was overkomen. Dit hoeft eigenlijk niet te verbazen. De doelstellingen die België probeert na te streven zijn doorgaans zeer communautair van aard. Hierdoor kan een Belgisch voorzitterschap sterker een symbiose met de Europese Commissie nastreven dan andere voorzitterschappen<sup>16</sup>. Belgisch ambtenaren en diplomaten die betrokken zijn op werkgroepen van de Raad hebben ook de uitdrukkelijke schriftelijke instructie gekregen zoveel mogelijk de lijn van de Europese Commissie aan te houden. Het Belgisch voorzitterschap en de Europese Commissie zaten voor vele dossiers op dezelfde lijn. Dit vormde een schril contrast met de Deense en de Britse voorzitters, die terzake van een zekere reserve en zelfs achterdocht getuigden.

##### C. onderhandelingsruimte

Hoewel de staatsvorming ingrijpend is geweest voor de interne Belgische politiek, is de federalisering van het land tijdens het Belgisch voorzitterschap nog

14 Zie o.m. *Handelingen van het Europese Parlement*, woensdag 15 december 1993, blz. 168-193 & 209-218

15 S. VANHOONACKER, 'La présidence belge', in: *Eipascope*, 1993, n° 3, blz. 3

16 Deze Europese ingesteldheid blijkt ook uit de manier waarop de Belgische onderhandelaren de Europese instellingen definiëren. Zo noemde premier Dehaene in een interview met de krant de *Standaard* de Commissie 'het uitvoerend orgaan van de Gemeenschap'. *De Standaard*, 3 - 4 juli 1993, blz. 10.

niet van een doorslaggevende invloed geweest op het functioneren van het Belgisch voorzitterschap. De reden hiervan is dat een aantal structuren nog niet volledig uitgewerkt waren<sup>17</sup>. Een andere reden is het feit dat gemeenschappen en gewesten nog jonge instellingen zijn die aan het begin staan van de ontwikkeling van hun politieke en administratieve dynamiek en zich nog maar recentelijk zijn beginnen te profileren op het Europese vlak.

Belangrijker voor een Belgisch voorzitterschap is dat de ambtenaren en diplomaten die bij de onderhandelingen betrokken zijn naast hun algemeen Europese ingesteldheid en hun bemiddelingskwaliteiten ook de ruimte krijgen van hun overheid om deze kwaliteiten ten volle uit te spelen. Het feit dat het dikwijls enkelingen binnen administraties zijn die zich met Europese dossier bezig moeten houden en dat de wisselwerking tussen de besturen door ingewijden als beperkt wordt beschouwd maakt dat de onderhandelaars weinig onderhevig zijn aan precisie en gedetailleerde instructies van hun oversten<sup>18</sup>. In feite geeft deze situatie de Belgische onderhandelaars veel bewegingsruimte en hoeven ze zich bij onderhandelingen niet te fixeren op details. Daarbij komt dat de algemene Europese ingesteldheid een aanmoediging is tot het boeken van resultaten. Belgische onderhandelaars op het Raadsniveau beschikken doorgaans ook over uitstekende rechtstreekse relaties met hun kabinet en hun minister. In het Belgische geval zijn ambtenaren en diplomaten op de Permanente Vertegenwoordiging en in de ministeries meer dan ordinaire postbussen die hun politieke overheid brieven, maar effectieve deelnemers aan de politieke besluitvorming.

#### D. *ervaring met Europese besluitvorming*

België kan ook profiteren van het feit dat het één van de eerste betrokkenen was bij Europese beleidsvorming. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde ambtenaren reeds meer dan 20 jaar betrokken zijn bij de Europese beleidsvorming. Daarbij komt dat een aantal ambtenaren niet alleen de vergaderingen van het Belgisch voorzitterschap waarnamen, maar soms ook ten dele die van het Luxemburgs voorzitterschap. Het is immers de gewoonte dat in het kader van de Benelux Nederland en België met de Luxemburgse administratie personeel uitwisselen voor vertegenwoordiging en negotiatie in werkgroepen<sup>19</sup>. Dit heeft tot gevolg dat een aantal mensen naast een lange ervaring met dossiers ook een extra ervaring met onderhandelen achter de rug hebben.

#### V. *Inhoudsevaluatie*

Wanneer men afstapt van een evaluatie die de kwaliteit van het voorzitterschap alleen afmeet aan de besluitkracht van de EG, maar haar eveneens toetst aan de inhoud (of de kwaliteit) van de genomen besluiten, dan hoeft het Belgische voorzitterschap niet meer of niet minder bewierookt te worden dan de-

<sup>17</sup> Zo werd het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de deelstaten op 16 december 1994 goedgekeurd.

<sup>18</sup> Zie J. BEYERS, *Belgian administrative decision making network on European issues: a qualitative hypothetical approach*, paper presented at the Third European Conference on Social Network Analysis, München, juni 1993, blz. 1-28.

<sup>19</sup> Zo doen de Belgen voor de Luxemburgers de industriële aspecten en de Nederlanders de commerciële aspecten. Zie o.m. F. HAYES, 'The role of COREPER in EEC Decision Making', in *Administration*, Vol. 32, 1984, no. 2, blz. 192.

gene die haar voorafgingen. Voor sommige dossiers kan immers gesteld worden dat de drijfveer van het voorzitterschap om een resultaat te bereiken de kwaliteit van het genomen besluit in het gedrang bracht.

Dit is in de eerste plaats het geval voor het sociaal beleid. Tijdens het Belgische voorzitterschap werden een aantal minimumnormen voor arbeid (o.m. inzake kinderarbeid) vastgesteld die qua niveau ronduit belachelijk zijn voor een Unie waarin dergelijke normen reeds beter op nationaal niveau geregeld zijn. De oorzaak daarvan zou liggen in het Belgische streven de beslissingen door alle twaalf lidstaten aanvaard te krijgen, ook al voorziet het Sociaal Protocol van het Verdrag van Maastricht in de mogelijkheid de beslissing te nemen bij een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten die dat Protocol onderschreven hebben. Het is immers de weerstand van de enige lidstaat die dat niet deed, het Verenigd Koninkrijk, die als reden wordt aangehaald voor het bedroevende niveau van de huidige EG-normen. Dit kan verbazen omdat het Belgische voorzitterschap de sociale dimensie van de Europese integratie als belangrijke doelstelling voorop had gesteld en daartoe de nieuwe mogelijkheden van het Sociaal Protocol bewerde te willen aanwenden<sup>20</sup>.

Ook als naar de beslissing van de lidstaten ten aanzien van het Witboek van de Europese Commissie wordt gekeken, valt een stiefmoederlijke behandeling van het sociaal Europa op. Terwijl er grote vaagheid blijft bestaan over de aan te wenden middelen ten gunste van de werkgelegenheid, zijn principes zoals verlaging van de arbeidskosten, loonmatiging en arbeidsflexibiliteit ondubbelzinnig goed-gekeurd, dus uitvoerbaar. Ook hiervoor zou men het Belgische voorzitterschap met de vinger kunnen wijzen.

Toch komt hier een tweede element in de evaluatie van een voorzitterschap kijken: in hoeverre kan de EG-voorzitter verantwoordelijk worden gesteld voor de inhoud van de genomen besluiten? In hoeverre kan het voorzitterschap de eer opstrijken voor een geslaagd beleid of de schuld krijgen van een falende besluitvorming?

## VI. Voorzitterschap en EG-besluitvorming

Hoewel de rol van een voorzitterschap niet expliciet in het Verdrag staat gedefinieerd<sup>21</sup> heeft zich binnen de Europese Unie een praktijk ontwikkeld waarbij een voorzitterschap een belangrijke rol vervult in het doen functioneren van de Raad. Wij zouden deze praktijk willen samenvatten in vier aspecten: het voorbereiden van de agenda van de Raad met de Europese Commissie en het Secretariaat-Generaal van de Raad, het bemiddelen tussen de Lidstaten, het anticiperen

20 C.F. WITTEBROOD, 'Het Belgisch voorzitterschap, terug naar de communautaire orthodoxie', in: *Internationale Spectator*, Vol. XLVII, 1993, n° 9, blz. 480.

21 Artikel 2 van het Fusieverdrag bepaalt het rotatiesysteem voor het voorzitten van de Raad, maar zegt verder niets over de rol van het voorzitterschap. Artikel 3 van het Fusieverdrag stipuleert dat de voorzitter, net als de leden of de Commissie de Raad in vergadering bijeen kan roepen. Artikel 236 van het Verdrag van Rome geeft het voorzitterschap de taak om een intergouvernementele conferentie samen te roepen met het oog op de wijziging van het Verdrag. In artikel 30 van de Eenheidsakte staan een paar paragrafen die het voorzitterschap samen met de Commissie een rol toekennen in de politieke samenwerking.

op de politieke omgeving en de anticipatie op de institutionele configuratie van de EU<sup>22</sup>.

#### *A. voorbereiding met de Europese Commissie en het Secretariaat-Generaal van de Raad*

'Le rôle de la Présidence consiste principalement à rechercher des compromis parmi les Etats membres'<sup>23</sup>. Met deze zin verwoordt Vanhoonacker treffend de relativiteit van een voorzitterschap. De voorzitter kan een belangrijke rol te spelen in de 'agenda-setting' ook al moet het hier het initiatiefmonopolie van de Europese Commissie respecteren<sup>24</sup>. Samenwerking met deze instelling is dan ook een basisvereiste, wil een voorzitter bepaalde doelstellingen realiseren. Of een bepaald agendapunt ook tot een effectief besluit zal leiden, is voornamelijk van de lidstaten afhankelijk. Zo wezen we reeds op de gewoonte dat ambtenaren en diplomaten die betrokken zijn bij technische onderhandelingen voor een voorzitterschap samen met de respectievelijke verantwoordelijke van de Europese Commissie de mogelijke agenda voor het voorzitterschap doornemen. Anderzijds kan een voorzitterschap ook een rol spelen bij de oriëntatie van een voorstel naar een bepaalde technische werkgroep of een bepaalde groep onderhandelaars. Hiervoor is naast overleg met de Europese Commissie ook overleg met de ambtenaren van het Secretariaat-Generaal van de Raad van belang. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de hele praktische organisatie van de onderhandelingen in de talloze werkgroepen, de COREPER en het SCA. Het Secretariaat-Generaal van de Raad verzekert eigenlijk de continue werking van de Raad, beschikt over de technische kennis (de procedures en de gebruiken) en vormt eigenlijk het geheugen voor een voorzitterschap.

#### *B. bemiddelingsrol van de voorzitter*

De voorzitter kan in de Raad een zekere invloed uitoefenen door via bemiddeling mee te werken aan een voor alle lidstaten aanvaardbaar compromis. Maar dan nog wordt de inhoud van een dergelijk besluit vooral bepaald door de grenzen die de lidstaten voor zichzelf vastleggen en door de aanvaardbaarheid van het compromis voor de Commissie. Deze laatste kan immers zolang de Raad niet besluit een voorstel intrekken.

Als een voorzitterschap er niet in slaagt de lidstaten tot een compromis te bewegen, dan is dat in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de lidstaten die terzake dwarsliggen. De voorzitter kan immers niet in hun plaats beslissen maar slechts trachten de lidstaten tot een compromis te bewegen. Andersom geldt eveneens dat wanneer een bepaald besluit tot stand komt dat slechts ten dele de verdienste van de voorzitter is. Het zijn immers de lidstaten die hun verzet tegen een bepaald voorstel opgeven wat in de eerste plaats de totstandkoming van een besluit mogelijk maakt. Is de inhoud van dat besluit om een of andere reden te

<sup>22</sup> Een goede politicologische beschouwing over de plaats van een voorzitterschap in de ingewikkelde consensus-machinerie van de Raad is te vinden bij C. ENGEL, 'De besluitvorming in de Raad', in: M. WOLTERS (ed.), *Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap*, Alphen a/d Rijn, Samson, 1992, hoofdstuk 5, blz. 96 - 97.

<sup>23</sup> S. VANHOONACKER, o.c., p. 3

<sup>24</sup> Concreet betekent dit dat de Voorzitter een doorslaggevende rol kan spelen in de keuze van de Commissievoorstellen die effectief op de agenda van de Raad (en de werkgroepen) zullen komen.



leurstellend dan geldt ook hier weer dat de lidstaten (inclusief de voorzitter) daarvoor collectief verantwoordelijk zijn. Gezien de rol in de voorbereiding van de werkzaamheden van de Raad en de bemiddelingsrol van een voorzitterschap neemt de voorzitter doorgaans een neutrale positie in in de debatten. Ambtenaren en diplomaten kregen tijdens het Belgische voorzitterschap de schriftelijke instructie niet de indruk te wekken partijdig te zijn in een geschil<sup>25</sup>.

### C. *anticipatie op de politieke omgeving*

De houding van de lidstaten wordt dan ook meer beïnvloed door hun binnenlandse problemen en belangen, door internationale gebeurtenissen en door hun onderlinge relaties dan door het voorzitterschap. Zo moest het Belgisch voorzitterschap rekening houden met de slechte economische conjunctuur en het budgettaire keurslijf waarbinnen de meeste lidstaten moesten werken. Daarbij kwam nog de monetaire instabiliteit die culmineerde in een regelrechte monetaire crisis waarop het Belgisch voorzitterschap hoegenaamd geen greep had<sup>26</sup>. Wanneer over de structurele beperkingen voor het Belgische voorzitterschap gesproken wordt, dient rekening gehouden te worden met de eerder vermelde onzekerheid over de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht en de spanningen die dit teweeg kon brengen<sup>27</sup>. Op 1 november trad het verdrag in werking en kon het Belgische voorzitterschap beginnen aan de voorbereiding van de tweede fase van de EMU. De zetel en de voorzitter van het Europees Monetair Instituut werden vastgesteld en de economische richtsnoeren voor 1994 werden door de Raad van Economie en Financiën (ECOFIN) vastgelegd<sup>28</sup>.

### D. *anticipatie op de institutionele configuratie van de EU*

De beperkingen waaraan een voorzitterschap onderhevig is, worden ook in grote mate bepaald door de structuren waarbinnen de EU-besluitvorming plaats vindt. De voorzitter fungeert daarbij als niet meer dan een *primus inter pares*. Naarge-

25 Dit fenomeen verklaart tevens de beperkte invloed van een voorzitterschap. Om zijn invloed als voorzitter maximaal te doen laten gelden moet het voor een stuk zich plaatsen buiten het invloedsproces dat aan de gang is tussen de lidstaten. Dit fenomeen kan deels de terughoudende attitude van het voorzitterschap inzake het voormalige Joegoslavië verklaren. Het verklaart ook het stemgedrag van een voorzitterschap dat ingaat tegen het eigenbelang. Zo stemde Denemarken met betrekking tot het bananendossier tijdens haar voorzitterschap mee met het voorstel van de Commissie en verhinderde op die manier de tot standkoming van een blokkeringsminderheid.

26 Zie daarover o.m. M. LAMBRECHTS, P. LOVENS, *Monnaies en crise: le SME, le dollar et les spéculateurs*, Bruxelles, Editeco, 1993 & J. PFISTER, 'Ist das Europäische Währungssystem am Ende? Die Beschüsse vom 2. August 1993' in: *Europa-Archiv*, Vol. 48, 1993, n° 24, blz. 711-717

27 Deze was o.a. afhankelijk van de uitspraak van het Duitse Grondwettelijk Hof. Een negatieve uitspraak zou de Economische en Monetaire Unie in het gedrang gebracht hebben, maar ook zeker voor een regelrechte crisis in de EG gezorgd hebben. Toenemende spanningen tussen Frankrijk en Duitsland zouden de Franse vetodreigingen t.a.v. de Uruguay-Ronde meer reëel gemaakt kunnen hebben. Het was dan ook een opluchting toen het Duitse Grondwettelijk Hof op 12 oktober stelde dat de bepalingen van het Verdrag niet in tegenspraak waren met de Duitse grondwet. Bundesverfassungsgericht, 'Vertrag von Maastricht über die Europäische Union verfassungsgemäß', weergegeven in: *Europäische Grundrechten Zeitschrift*, Vol. 20, 1993, n° 17, 18. Oktober 1993, blz. 429-446

28 *Europe Documents*, n° 1865, 16 décembre 1993, blz. 1-6

lang de besluitvormingsprocedures die van toepassing zijn, zal het voorzitterschap een grotere of een kleinere rol kunnen spelen. Wanneer de Raad bij gekwalificeerde meerderheid moet besluiten, wordt de potentiële rol groter. Wanneer unanimiteit vereist is, zijn de mogelijkheden vrij beperkt. In het eerste geval kan de voorzitter door het uitwerken van compromissen meewerken aan de vorming van een meerderheid. In het tweede geval echter zal de meest weerspannige lidstaat overtuigd moeten worden het vetorecht niet aan te wenden. Dit leidt niet alleen tot sterke vertragingen maar ook tot een aantasting van het handlingsvermogen van de Unie. Het niet-optreden van de Unie in de crisis in ex-Joegoslavië vormt hiervan een pijnlijk voorbeeld. Door de combinatie van de unanimitetsvereiste en de grote onderlinge verdeeldheid werd het Belgische voorzitterschap (zoals de voorgaande) herleid tot, zoals Pijpers het verwoordt: '(...) een présidence waarvan de bekleder hoofdzakelijk als woordvoerder/aanspreekpunt en boodschapper, hooguit als mandataris van de Twaalf fungeert, maar nauwelijks als politiek leider kan opereren'<sup>29</sup>.

## VII. Vorig, huidig en volgend voorzitterschap

Bij de beoordeling van een voorzitterschap dient niet alleen een vorm- en een inhoudsevaluatie uitgevoerd te worden en rekening te worden gehouden met de relatief zwakke rol die een voorzitterschap kan spelen. Ook moet aandacht besteed worden aan het feit dat een voorzitterschap relatief kort duurt<sup>30</sup>. Dit heeft als belangrijk gevolg dat het ene voorzitterschap in zekere mate het succes van de andere kan bepalen. De 'levenscyclus' die een bepaald EG-besluit doorloopt, neemt in een niet onbelangrijk aantal gevallen meer dan zes maanden in beslag<sup>31</sup>. Het gevolg is dan ook dat een grote politieke doorbraak in een moeilijk dossier meer de verdienste is van de vorige dan de huidige voorzitter kan zijn. Omgekeerd gebeurt het natuurlijk ook dat de nieuwe voorzitter het puin van de vorige moet opruimen wanneer die een aantal moeilijke dossiers onbehandeld heeft gelaten<sup>32</sup>.

Het Belgische voorzitterschap past, net zoals alle vorige, zeer duidelijk in het kader van het continue proces van beleidsvorming in de EG. Enerzijds waren er dossiers waarvoor het de eer mocht opstrijken, hoewel het Deense voorzitterschap een groot stuk van de onderhandelingen op zich had genomen. Anderzijds schoof het een aantal dossiers naar de Grieken door waarvoor het zelf de belangrijke doorbraken mee hielp tot stand komen. Een voorbeeld van het eerste is het akkoord over de besteding van de toenemende middelen van de structu-

29 A.E. PIJPERS, o.c., 1992, blz. 210

30 Voor een voorzitterschap dat in de tweede helft van het jaar valt moet eigenlijk 4 en een halve maand gerekend worden in plaats van 6 maanden, vermits augustus een vakantiemaand is en de Europese instellingen vanaf half december uitbollen.

31 De term 'levenscyclus' is afgeleid van het begrip 'beleidscyclus in de EG' dat door Wolters wordt gebruikt. Daarmee bedoelt hij de cyclus die een voorstel doorloopt voor het effectief tot een besluit leidt. Het vertrekt als voorstel van de Commissie in een van de werkgroepen van de Raad. Het wordt in een besluit omgezet via het overleg in deze werkgroepen en eventueel (voor zover het om een controversieel voorstel gaat) in de COREPER (I en II) en één van de EG-raden. Zie M. WOLTERS, 'De beleidscyclus van de Europese Gemeenschap', in: M. WOLTERS (ed.), *Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap*, Alphen a/d Rijn, Samson, 1992, hoofdstuk 2

32 B. KERREMANS, 'The Presidency: Six Long Months on Mission Impossible', in: *European Brief*, Vol. 1, 1993, n° 2, blz. 32

rele fondsen van de EG. Een voorbeeld van het tweede vormen de onderhandelingen over de uitbreiding van de Europese Unie met vier lidstaten van de EFTA.

Een akkoord over de werking en over de besteding van de middelen van de structurele fondsen van de EU was noodzakelijk geworden als gevolg van het Plan Delors II dat op de Top van Edinburgh eind 1992 goedgekeurd was. Dit plan voorziet in een toename van de financiële middelen van de Unie en is het prijskaartje dat de zuidelijke EG-lidstaten en Ierland aan de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht hadden verbonden. Door de toename van de middelen wilden heel wat lidstaten meer geld uit de structurele fondsen halen. Vooral Duitsland, de grootste netto-bijdrager aan het communautaire budget, stond daarbij sterk in de schoenen omdat de hereniging de financiële noden als gevolg van structurele economische hervormingen had doen exploderen. Maar ook Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk wilden mee van de toegenomen middelen profiteren. Vooral de vraag welke regio's tot de achtergebleven gebieden gerekend moeten worden, was daarbij belangrijk. Deze krijgen immers ruim 2/3 van de uitgaven van de structurele fondsen. Na maandenlang overleg in de betrokken werkgroep van de Raad en in de COREPER slaagde de Algemene Raad (ministers van buitenlandse zaken) er op 21 juli 1993 in een akkoord te bereiken. Hoewel dit alleen maar mogelijk was geweest door het intensieve overleg onder Deens voorzitterschap, werd het toch vooral als het eerste succes van het Belgische voorzitterschap beschouwd. In het uiteindelijke akkoord werden regio's in Duitsland, Nederland, België en Groot-Brittannië erkend worden als achtergebleven gebied<sup>33</sup>. Op die manier werd het herverdelend effect van het Europese regionaal beleid wat afgezwakt<sup>34</sup> en werden de financiële transfers tussen noord en zuid binnen de EU politiek meer aanvaardbaar gemaakt. Hoewel het Belgisch voorzitterschap kon profiteren van het voorbereidend werk van de Denen is het toch terecht van dit akkoord een eerste succes te noemen. Het dossier werd tijdens het Belgische voorzitterschap op het politieke niveau gefinaliseerd. In het begin van het voorzitterschap is 3 weken zeer intensief gewerkt, met soms vergaderingen van 15 uur per dag. Experts uit de lidstaten, de Permanente Vertegenwoordigingen, Minister van Buitenlandse Zaken Claes en Commissievoorzitter Jacques Delors waren zeer intensief betrokken bij het bilaterale politiek informeel overleg tussen het voorzitterschap, de Raad en de Europese Commissie om dit dossier te finaliseren. De tandem Claes-Delors heeft een cruciale rol gespeeld in de finalisering van het gehele dossier.

In het dossier van de uitbreiding van de Europese Unie zal het Griekse voorzitterschap met een deel van de Belgische pluimen gaan lopen. Tijdens het Belgische voorzitterschap werden hier immers een aantal belangrijke doorbraken gerealiseerd (o.m. wat betreft het Buitenlands en Veiligheidsbeleid, de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en de EG-normen inzake milieu en sociaal beleid)<sup>35</sup>. Het Griekse voorzitterschap slaagde erin deze onderhandelingen af te ronden waardoor de uitbreiding van de Unie mogelijk wordt.

33 Het betreft: ex-DDR, Oost-Berlijn, Flevoland, Henegouwen (Wallonië), Valenciennes, Avesnes en Douai (allen in Frankrijk), Corsica, de Franse overzeese gebieden, de Schotse eilanden en het Engelse Merseyside.

34 Iets waarvoor vooral Ierland ging dwarsliggen, zie: *Financieel Economische Tijd*, 22 juli 1993, blz. 2

35 Zie *Agence Europe*, n° 6134, 22 décembre 1993, blz. 7-8 (voor Finland, Zweden en Oostenrijk) & n° 6135, 23 décembre 1993, blz. 6 (voor Noorwegen).



## VIII. Conclusie

Het voorzitterschap van de Europese Unie is geen gemakkelijke klus. Door de steeds grotere rol die de Unie in het nationale en het internationale leven is gaan spelen, is de agendadruk enorm toegenomen. Desondanks is de evaluatie van het Belgische voorzitterschap relatief positief te noemen. Relatief omdat op bepaalde dossiers (zoals ex-Joegoslavië) absoluut geen vooruitgang werd geboekt en het voorzitterschap zichzelf een 'low profile' aanmat. Relatief ook omdat een inhoudelijke evaluatie een minder gunstig beeld oplevert dan de vormevaluatie. In sommige dossiers (vooral het sociaal beleid) leek immers het bereiken van een compromis zwaarder te wegen dan de kwaliteit van het tot stand gebrachte beleid. Relatief ten slotte omdat de rol van het voorzitterschap in de EU niet overdreven mag worden. Grote successen en grote mislukkingen zijn zeker niet alleen aan de voorzitter maar ook aan de Europese Commissie en aan de compromisbereidheid van de lidstaten toe te schrijven. Een voorzitter maakt eveneens gebruik van de successen en mislukkingen van z'n voorganger en effent in dezelfde zin de weg voor z'n opvolger.

### **Summary: Relativity and Success of a European Presidency The Belgian Presidency on closer observation**

*The Belgian Presidency is generally seen as being a success. On many difficult questions, the Belgians succeeded in forging compromises between the member states. There is a risk however, that the apparent successes of this Presidency will lead to an over-estimation of the role which a EU-president can play. Therefore, it is important to pay attention to its limits and possibilities. It can help to relativize the Belgian presidency and to improve insights into the potential role of EU-presidents within the decision-making of the European Union.*



# Politieke voorkeur en antwoordgedrag van respondenten in politieke opiniepeilingen

door Geert LOOSVELDT

Hoofddocent bij de afdeling dataverzameling en analyse van het departement sociologie van de K.U.Leuven

## I. Inleiding.

Over wat er allemaal kan fout lopen met opiniepeilingen in het algemeen en peilingen naar de politieke voorkeur in het bijzonder wordt vrij regelmatig gerapporteerd<sup>1</sup>. Meestal gebeurt dit naar aanleiding van een verkiezing waarbij de peilingsresultaten worden vergeleken met de reële verkiezingsuitslag. Niet zelden is de conclusie bij een dergelijke vergelijking dat de verschillen (te) groot zijn en dat de peilingen bijgevolg gefaald hebben. Een typisch voorbeeld hiervan was de parlementsverkiezing van 13 oktober 1985 waar de opiniepeilers werden uitgeroepen tot de grote verliezers. Men had immers de winst van Agalev en SP fors overschat en in feite was elke peiling slechts gedeeltelijk juist. Ook bij de recentste Europese verkiezingen van 12 juni 94 waren de peilingsresultaten terug een belangrijk element bij de duiding van de verkiezingsuitslag. De peilingen bleken onjuist. De door de peilingen voorspelde winst voor de VLD werd niet gerealiseerd. Mede hierdoor werd de VLD eerder als een verliezer beschouwd.

Bij de duiding van dit falen en het zoeken naar een verklaring wordt o.a. verwezen naar het belang van een representatieve steekproef, de vooronderstellingen die men maakt over de personen die hun voorkeur niet kenbaar maken, de wijze waarop de vragen geformuleerd zijn en de wijze waarop de vragen door de interviewer feitelijk gesteld worden.

Een van de mogelijke oorzaken van het falen van peilingen die zelden vermeld wordt is de geschiktheid van personen om via een interview zijn opinie of zijn voorkeur te uiten. Wellicht niet alle personen die meewerken aan een interview (respondenten) beschikken over dezelfde vaardigheden om te voldoen aan alle taakvereisten die een interview impliceert. Respondenten hebben een differentieële geschiktheid om mee te werken aan een interview en wellicht zijn er respondenten die over onvoldoende vaardigheden beschikken. In dit laatste geval gaat het om moeilijk interviewbare respondenten<sup>2</sup>. Men kan daarbij opmerken dat het probleem niet de geschiktheid van de respondent is, maar wel de geschiktheid van het survey als methode voor het meten van bepaalde opinies binnen bepaalde bevolkingsgroepen. Eenmaal een vragenlijst voor een survey-inter-

1 J. BILLIET, Hoe (vermijden te) liegen met statistieken? Criteria voor een goed gebruik van bevindingen uit onderzoek naar de publieke opinie. *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, 1989, 6, pp.631-653;

J. BILLIET, Ondanks beperkt zicht. Studies over waarden, ontzuiling en politieke verandering in Vlaanderen. SOI/K.U. Leuven, 1993, 203 blz.

2 G. LOOSVELDT, In te vullen door de interviewer. Het profiel en het antwoordgedrag van de moeilijk interviewbare respondent. In M. SWYNGEDOUW e.a., *Kiezen is verliezen. Onderzoek naar de politieke opvattingen van Vlamingen*. Acco Leuven, 1993, pp. 215-231.

view is opgesteld en bijgevolg de taakinhoud bepaald is, is de evaluatie van de geschiktheid van de respondent wel degelijk uitermate relevant.

In deze bijdrage willen we in eerste instantie die differentiële geschiktheid van respondenten in kaart brengen. Dit gebeurt door een typologie op te stellen van het antwoordgedrag van respondenten en die te relateren aan bepaalde respondentkenmerken. Vervolgens zal worden onderzocht of die kenmerken van de respondent eveneens gerelateerd kunnen worden aan de politieke voorkeur van de respondenten. Indien dit het geval is dan kan men ook verwachten dat respondenten met verschillende politieke voorkeur ook verschillen wat betreft geschiktheid om mee te werken aan een interview. Deze samenhang heeft dan als gevolg dat voor bepaalde partijen de registratie van de voorkeur en het uittekenen van het profiel van de aanhang wellicht accurater kan gebeuren dan voor andere partijen.

De data die voor de analyse gebruikt zullen worden zijn afkomstig uit het verkiezingsonderzoek dat door het Interuniversitair Steunpunt voor Politieke-Opiniononderzoek (ISPO) werd uitgevoerd na de verkiezingen van 24 november van 1991<sup>3</sup>. In dit onderzoek werd een tweetrapssteekproef getrokken uit de populatie van de Vlaamse kiesgerechtigden. Er werden 2.691 bruikbare interviews afgenomen<sup>4</sup>.

## II. Typologie van het antwoordgedrag van respondenten

Algemeen wordt aangenomen dat het meewerken aan een survey-interview, waarbij gewerkt wordt met een gestandaardiseerde vragenlijst, bepaalde cognitieve vaardigheden veronderstelt. Om de respondentenrol op een adequate wijze uit te voeren is het noodzakelijk dat de vragen en de eventueel daaraan verbonden instructies van de interviewer over de wijze waarop de vragen moeten worden beantwoord, worden begrepen. Verder moet de respondent over voldoende verbale vaardigheden beschikken om zijn antwoorden mee te delen. De elementaire basisregel bij het opstellen van een vragenlijst nl. dat vragen zo concreet en zo eenvoudig mogelijk moeten zijn, vertrekt trouwens van het inzicht dat het beantwoorden van vragen in een interviewsituatie geen eenvoudige taak is en dat de capaciteiten van respondenten zeker niet overschat mogen worden. Het is ongetwijfeld zo dat sommige respondenten meer moeilijkheden ervaren bij hun roluitvoering dan anderen. Of anders uitgedrukt, respondenten verschillen van elkaar in de mate waarin ze geschikt zijn om geïnterviewd te worden. Het lijkt zelfs vrij plausibel om te veronderstellen dat bepaalde respondenten over onvoldoende vaardigheden beschikken om mee te werken.

Hoe kan de geschiktheid om mee te werken, worden geoperationaliseerd? Om de geschiktheid om mee te werken aan een interview te operationaliseren zal er gewerkt worden met drie verschillende indicatoren: de beoordeling door de interviewer van de capaciteit van de respondent, het geven van tegenstrijdige antwoorden en het gebruik van de 'weet niet'-antwoordmogelijkheid bij een moeilijke opdracht. Achtereenvolgens worden deze drie indicatoren kort besproken.

3 Het onderzoek werd uitgevoerd in het kader van het Programma 'Maatschappelijk Onderzoek van de diensten voor Programmatie van het Wetenschapsbeleid'.

4 Voor meer informatie hierover verwijzen we naar A. CARTON e.a., Source Book of the Voter's Study in Connection with the 1991 General Election. SOI/ K.U.Leuven, 1993, blz. 281.

Daarna wordt met de drie indicatoren een typologie van het antwoordgedrag gecreëerd waaruit de geschiktheid duidelijk blijkt.

In het verkiezingsonderzoek werd aan de interviewer gevraagd om - na het interview - 'de capaciteit van de respondent om de in het interview gestelde vragen te begrijpen en een voor hemzelf zinvol antwoord te geven', te beoordelen. Het gaat hier om een subjectieve beoordeling door de interviewer van een essentiële voorwaarde van het antwoordgedrag. Uit de antwoordverdeling blijkt dat bij een zeer kleine groep van de respondenten (2 %) die capaciteit als totaal onvoldoende werd beoordeeld. Bij nog eens 4.9% en 12.8% bleek die capaciteit respectievelijk zeer gering of gering te zijn. Van de overige 80% bevindt zich de helft (39.7%) in de categorie voldoende en de andere helft in de categorieën hoog of zeer hoog. Samengevat betekent dit dus dat bij 40% de capaciteit als voldoende wordt geëvalueerd, bij nog eens 40% is de capaciteit meer dan voldoende en bij 1 op 5 respondenten blijkt de capaciteit gering, 'zeer gering' of 'totaal onvoldoende' te zijn. Het lijkt zeer waarschijnlijk dat de beoordeling zeer gering of totaal onvoldoende gebeurt na een moeizaam interview van een moeilijk interviewbare respondent. Op basis van de antwoordverdeling van deze variabele wordt deze groep op ongeveer 7% geschat. Er dient hierbij opgemerkt te worden dat er ook bij de beoordeling door de interviewer interviewer-bias kan optreden. Indien dit in (te) sterke mate het geval zou zijn, dan zal dit in de analyse die volgt tot uiting komen.

Naast de subjectieve beoordeling van de capaciteit van de respondent is het veelvuldig gebruik van de 'weet niet'-antwoordmogelijkheid bij een relatief moeilijke taak een tweede indicator van geschiktheid. Aangenomen wordt dat wanneer men (te) veelvuldig gebruik maakt van deze antwoordmogelijkheid de interviewtaak te moeilijk is en de respondent er bijgevolg niet geschikt voor is. Een van de regels bij het opstellen van een vragenlijst is immers dat de vragen toepasbaar moeten zijn voor de respondent en dat de respondent ze moet kunnen beantwoorden<sup>5</sup>.

Een van de moeilijker taken in het verkiezingsonderzoek bestond erin zes partijen (Agalev, CVP, PVV, SP, VU en Vlaams Blok) te plaatsen op drie 11-puntschalen (katholiek - niet katholiek; onderneming vrij - gemeenschap moet toezicht houden; Vlaanderen moet alles beslissen - België moet alles beslissen). Daarbij kon gebruik gemaakt worden van de 'weet niet'-antwoordmogelijkheid die trouwens bij de instructie bij deze vragen expliciet werd aangeboden. De zes partijen elk driemaal beoordeeld betekent dus dat er 18 antwoorden moesten worden gegeven. Het gemiddeld percentage respondenten in de categorie 'weet niet' bedraagt 23.8%. Uit de antwoordverdelingen blijkt dat 15% van de respondenten 12 keer of meer antwoordt met 'weet-niet'; 30% doet dat 3 tot 11 keer en 55% doet dat twee keer of minder. De respondenten kennen echter de partijen die moeten geschaald worden<sup>6</sup>. Een behoorlijk aantal heeft het echter moeilijk met het plaatsen van de partijen op de relatief abstracte 11-puntschalen. In die zin is het probleem niet zozeer 'een weet niet'-probleem maar wel 'een kan niet'-probleem. Het is duidelijk dat bij de groep die 12 keer of meer kort na elkaar, binnen een zelfde taak, antwoordt met 'weet niet' er een sfeer gecreëerd wordt van 'dit soort vragen en interview zijn aan mij niet besteed'. De idee dat een respon-

<sup>5</sup> Uitzondering hierop zijn kennisvragen. Hier zal echter gewerkt worden met kennisvragen.

<sup>6</sup> Dit blijkt uit de lage frequentie 'ik ken de partij niet' bij de vraag om de partijen te rangschikken naar voorkeur.

dent enkel inhoudelijke antwoorden geeft voor de partij waarnaar zijn voorkeur uitgaat en dat men voor de andere partijen voornamelijk antwoordt met 'weet niet', wordt niet door de data ondersteund. Bij de groep respondenten die 12 keer of meer met 'weet niet' antwoordt zijn er nagenoeg geen respondenten die voor een bepaalde partij geen enkele keer antwoordt met 'weet niet'<sup>7</sup>.

De vragenlijst bevat ook een aantal vragen die toelaten om de (in)consistentie van de antwoorden te beoordelen. Hier wordt gewerkt met drie paar vragen waarbij de antwoorden duidelijk kunnen worden geëvalueerd wat betreft hun inconsistentie.

Het gaat hier om de vragen i.v.m. het verbieden van deelname van migranten aan politieke activiteiten (V79\_13) en migranten moeten dezelfde rechten krijgen als Belgen (V52) (5%); migranten zijn niet te vertrouwen (V79\_2) en Moslimgezinnen zijn over het algemeen zeer gastvrij<sup>8</sup> (V79\_15) (4.6%); iedereen moet eerst voor zichzelf zorgen en zijn belangen verdedigen (V27\_1) en men moet steeds eerst aan de andere denken, dan aan zichzelf (V27\_5) (6.9%). Wanneer men op beide items van een paar antwoordt met 'helemaal eens' of 'eens' dan wordt dit als een inconsistent antwoord beschouwd. Respectievelijk worden bij deze paren 5%, 4.6% en 6.9% inconsistente antwoorden gegeven.

Bij 85% van de respondenten werden bij deze drie vragen geen inconsistente antwoorden geregistreerd en bij 14% gebeurde dit een keer. Het geven van meerdere inconsistente antwoorden op deze vragen gebeurt dus zeer uitzonderlijk.

De drie zojuist besproken aspecten van antwoordgedrag die als indicatoren van geschiktheid kunnen beschouwd worden, hangen onderling sterk samen. Vooral de beoordeling van de interviewer en het gebruik van 'weet niet'-antwoorden is vrij sterk. Het lijkt erop dat de beoordeling door de interviewer van de bekwaamheid van de respondent sterk bepaald wordt door het gebruik van deze 'weet niet'-antwoordmogelijkheid.

Om op basis van deze drie indicatoren een typologie van antwoordgedrag te construeren waarbij geschiktheid de centrale dimensie is, werd een latente klasse analyse uitgevoerd<sup>9</sup>. De resultaten ervan zijn weergegeven in onderstaande tabel. De codes bij de variabelen hebben de volgende betekenis: beoordeling capaciteit (1) zeer hoog - hoog (2) voldoende (3) gering - zeer gering - totaal onvoldoende; gebruik 'weet niet' (1) minder dan 2 (2) 3 tot 11 (3) 12 of meer; inconsistente antwoorden (1) geen (2) 1 of 2.

7 Bij de groep respondenten met 12 keer of meer een 'weet niet'-antwoord bedraagt het gemiddeld percentage (voor de zes partijen) met geen enkel 'weet niet'-antwoord slechts 0.6%.

8 Het hoge aantal 'weet niet'-antwoorden bij dit item werd niet beschouwd als een inconsistent antwoord.

9 A. McCUTHEON, Latent Class Analysis. Sage University paper 64. Newbury Park, CA, Sage Publications. 1987, 95 blz.



Tabel 1

## Latente klasse en conditionele latente klasse probabiliteiten

Type		Beoordeling capaciteit			Gebruik weet niet			Inconsistente antwoorden	
		1	2	3	1	2	3	1	2
I	.41	.81	.19	.00	.76	.24	.00	.90	.10
II	.48	.15	.65	.20	.45	.37	.18	.82	.18
III	.11	.00	.05	.95	.18	.25	.58	.84	.26

Bij deze latente klasse analyse dienden er drie klassen of types onderscheiden te worden om een voldoende goede 'fit' te bekomen ( $\chi^2$ -kwadraat=2.36,  $df=3$ ,  $p = 0.5$ ).

De eerste kolom probabiliteiten in de tabel zijn de latente klasse probabiliteiten. Deze probabiliteiten drukken de kans uit dat een element behoort tot een van de drie onderscheiden types. De inhoudelijke omschrijving van de types kan gebeuren op basis van conditionele latente klasse probabiliteiten. Dit zijn de kansen om in een categorie van een variabele terecht te komen gegeven dat men tot een type behoort. In de tabel zijn deze conditionele latente klasse probabiliteiten voor de drie variabelen weergegeven naast de latente klasse probabiliteiten.

Bij het eerste type zijn de conditionele latente klasse probabiliteiten (zeer) hoog voor de categorieën capaciteit zeer hoog - hoog (.81), weinig gebruik weet niet (.76), en geen inconsistente antwoorden (.90). Dit type bevat duidelijk respondenten die zeer geschikt zijn om te interviewen. We benoemen dit type dan ook als zijnde 'zeer geschikt'. Het gaat hier om ongeveer 40 % van de respondenten. Bij het tweede type zijn de conditionele probabiliteiten in de zonet opgesomde categorieën beduidend lager en zijn ze - in vergelijking met het eerste type - hoger in die categorieën die wijzen op een iets minder geschiktheid om geïnterviewd te worden. Dit type bevat - in vergelijking met het eerste type - reeds een aantal respondenten die minder geschikt zijn om geïnterviewd te worden. Toch is de overgrote meerderheid geschikt. We benoemen dit type dan ook als zijnde 'geschikt'. De latente klasse probabiltiteit (.48) maakt duidelijk dat bijna de helft van de respondenten tot dit tweede type behoren. Het derde type (11%) bevat dan respondenten die minder of 'ongeschikt' zijn om te interviewen. In vergelijking met de twee andere types bekomen we de hoogste conditionele latente klasse probabiliteiten in die categorieën die we verbinden met moeizaam interviewen. Wel is de kans op een inconsistent antwoord 'slechts' .26. Deze kans is echter wel significant (niveau.1) groter dan de .18 voor die variabele in type II<sup>10</sup>.

Op basis van deze profielen van conditionele latente klasse probabiliteiten is het duidelijk dat die drie types kunnen gekarakteriseerd worden door en verschillen in geschiktheid.

In de volgende paragraaf gaan we in op de vraag wie nu die meer en minder geschikte respondenten zijn.

<sup>10</sup> Wanneer een model getest wordt waarin de conditionele kans op een inconsistent antwoord voor type III en type II aan elkaar gesteld worden dan treedt er een significante verslechtering (niveau.1) op van de fit.

### III. Determinanten van antwoordgedrag

Gegeven de essentie van de respondentrol nl. het beantwoorden van vragen, lijkt het vrij evident om te veronderstellen dat de geschiktheid om deze rol te vervullen gerelateerd is aan het opleidingsniveau van de respondent. Alwin en Krosnick<sup>11</sup> merken op dat geschoolde respondenten waarschijnlijk meer vertrouwd zijn met de types van vragen die ook in een interview gebruikt worden en dat ze wellicht daardoor hun opvattingen gemakkelijker kunnen vertalen in de antwoordmogelijkheden die worden aangeboden. Uit de resultaten van hun analyse blijkt dat een hogere opleiding de tendens tot het geven van onbetrouwbare antwoorden reduceert.

Niet alleen opleiding maar ook leeftijd lijkt in deze context een belangrijk respondentkenmerk te zijn. In zijn overzichtswerk 'Survey Errors and Survey Costs' vermeldt Groves<sup>12</sup> dat interviewers er dikwijls over klagen dat het moeilijk is om oudere respondenten te interviewen. De taakverdeling in een interview nl. dat de interviewer de vragen stelt en dat van hen (de respondenten) verwacht wordt dat ze antwoorden geven, is voor ouderen minder duidelijk. Verder volgen ze de instructies niet die bij sommige vragen behoren, hebben ze het moeilijker om zich bepaalde zaken te herinneren en hebben ze de neiging om snel uit te weiden. Ouderen worden ook gekenmerkt door een hogere non-respons en een grotere gevoeligheid voor interviewereffecten<sup>13</sup>. Kortom oudere respondenten lijken minder geschikt dan jongere.

Op basis van deze bevindingen i.v.m. opleiding en leeftijd verwachten we dan ook dat beide kenmerken gerelateerd kunnen worden aan de in de vorige paragraaf geconstrueerde typologie. Meer concreet wordt verwacht dat het aandeel van de laag opgeleiden en de ouderen groter is in de het type 'ongeschikt' dan in de types 'geschikt' en 'zeer geschikt'. Ook bij deze laatste twee types kunnen wellicht nog verschillen worden vastgesteld. On deze verwachtingen te testen werd een log-lineaire analyse uitgevoerd op de tabel met de variabelen type, leeftijd en opleiding. De variabelen leeftijd en opleiding werden daarbij gedichotomiseerd. Bij leeftijd werden de categorieën 'minder dan 56' en 'meer dan 56 jaar' onderscheiden; bij opleiding bevat de categorie 'laag' alle respondenten die hoger beroepsonderwijs of minder dan hoger beroepsonderwijs volgden. Bij beide variabelen bestaat de tweedeling dus uit een wellicht moeilijk te interviewen categorie (lage opleiding, hogere leeftijd) en een vermoedelijk gemakkelijk te interviewen categorie. Voor de respondenten toe te kennen aan een van de onderscheiden klassen van de typologie werden de kansen berekend dat de elementen van een bepaalde cel van de tabel tot een bepaalde klasse behoren. De elementen van een cel werden toegewezen aan die klasse met de grootste conditionele kans<sup>14</sup>.

Het vooropgezette en te testen model bevat een relatie-effect tussen de variabelen type en leeftijd (afgekort: TL) en een relatie-effect tussen type en opleiding (afgekort: TO). Het model bevat om technische redenen ook nog het rela-

11 D.F. ALWIN, J.A. KROSNICK, The reliability of survey attitude measurement, the influence of question and respondent attributes. *Sociological Methods and Research*, 1991, pp. 138-181.

12 M. GROVES, *Survey Error and Survey Costs*, New York, 1989, blz.

13 M. GROVES, o.c., pp. 441-442.

14 Daar de toekenning gebeurt op basis van de grootste conditionele kans worden er fouten gemaakt. Het foutenpercentage bedraagt hier 20%.

tie-effect tussen de als onafhankelijk te denken variabelen leeftijd en opleiding (afgekort: LO). Dit model (LO,TO,TL) heeft een behoorlijk goede fit: chi-kwadraat = 2.47, df = 2, P = 0.29. De analyse bevestigt dus de verwachte relaties tussen de respondenttypes en de variabelen opleiding en leeftijd. In onderstaande tabel worden - op basis van de verwachte frequenties onder het geselecteerde model - de kansverhoudingen ongeschikt versus geschikt en ongeschikt versus zeer geschikt weergegeven. Het patroon van deze kansverhoudingen bevestigt verder de verwachting dat bij de laag opgeleiden en ouderen de kans om tot het 'ongeschikte' type te behoren toeneemt. De kansverhoudingen zijn telkens groter voor de laag opgeleiden dan voor de hoog opgeleiden en zijn telkens groter voor de ouderen dan voor de jongeren. Vooral de verschillen tussen de opleidingscategorieën zijn vrij uitgesproken. Er is dus een sterk opleidingseffect en een zwakker leeftijdseffect<sup>15</sup>. Vooral bij de hoger opgeleiden zijn de kansverhoudingen klein. Dit impliceert dat er bij de hoger opgeleiden weinig 'ongeschikten' zijn. Verder zien we dat bij de ouderen die laag opgeleid zijn de kans op een 'ongeschikte' respondent 0.68 keer de kans op een 'zeer geschikte' respondent is. Dat betekent dus dat in die categorie (laag opgeleid en oud) er in vergelijking met het aantal 'zeer geschikten' er een aanzienlijk aandeel is van 'ongeschikte respondenten'. Indien de kansverhouding gelijk zou zijn aan 1 dan zou dit betekenen dat er evenveel 'ongeschikten' als 'zeer geschikten' zijn.

Tabel 2

Kansverhoudingen 'ongeschikt' (type III) versus 'geschikt' (type II) en 'ongeschikt' (type III) versus 'zeer geschikt' (type I) naar opleiding en leeftijd.

Leeftijd	Opleiding			
	Laag		Hoog	
	Jong	Oud	Jong	Oud
n	943	557	970	177
type III vs. type II	.19	.26	.04	.06
type III vs. type I	.63	.68	.02	.03

#### IV. Respondentkenmerken en politieke voorkeur

Op basis van de data van het verkiezingsonderzoek wordt in het rapport: 'van waar komen ze, wie zijn ze?' Stemgedrag en verschuivingen op 24 november 1991<sup>16</sup> o.a. een sociaal-demografische beschrijving gegeven van de politieke partijen. Uit deze resultaten blijkt dat o.a. leeftijd en onderwijsniveau een 'significant' netto-effect hebben op het stemgedrag. Tussen de aanhang van politieke partijen zijn er dus verschillen wat betreft leeftijdsopbouw en opleidingsniveau. Voor onze analyse is van belang om deze verschillen te specificeren aan de hand van de indeling van de variabelen leeftijd en opleiding die eerder werd gemaakt.

<sup>15</sup> Het weglaten van het effect van leeftijd resulteert in een significante (niveau.05) verslechtering van de fit van het model.

<sup>16</sup> M. SWYNGEDOUW, J. BILLIET, A. CARTON, Van waar komen ze, wie zijn ze? Stemgedrag en verschuivingen op 24 november 1991. ISPO- Bulletin nr 1992/3. Leuven, blz. 46.

De vraag is of bij sommige partijen er beduidend meer personen aanwezig zijn uit de moeilijker te interviewen categorieën lager opgeleiden en/of ouderen.

In onderstaande tabel vinden we per partij het percentage laag opgeleiden en het percentage ouderen. Beide samenhangen zijn significant (leeftijd: chi-kwadrat = 114.18,  $df = 9, p$

Tabel 3

Percentage laag opgeleiden en ouderen per politieke partij.

Partij	Agalev	CVP	PVV	SP	VL Blok	VU	Rossem	and	Bl	W.N.
% laag	31.7	60.1	48.4	65.6	60.9	44.5	60.0	54.2	71.3	64.2
% ouderen	9.7	37.7	21.3	29.6	19.8	31.5	9.4	15.9	34.0	36.8

Voorname Agalev, Rossem en Anderen tellen weinig ouderen in hun rangen. Relatief veel ouderen vinden we bij de CVP en in de categorieën Blanco/ongeldig en weet niet. Agalev en de VU bevatten relatief gezien veel hoog opgeleiden, Blanco/ongeldig, 'weet niet' en SP relatief weinig.

Gegeven deze samengangen van politieke voorkeur met leeftijd en opleiding mogen we dus verwachten dat de politieke voorkeur ook zal samenhangen met de typologie van het antwoordgedrag die in de vorige paragraaf werd opgesteld. Meer concreet verwachten we dat bij de Agalev-kiezers (Jong - hoog opgeleid) er een aanzienlijk aandeel respondenten zijn die tot het type 'zeer geschikt' behoren. De hoogste percentages 'ongeschikten' worden in de categorieën 'weet niet' en Blanco/ongeldig verwacht. In die categorieën zijn er immers hoog opgeleiden en veel ouderen.

## V. Antwoordgedrag en politieke voorkeur

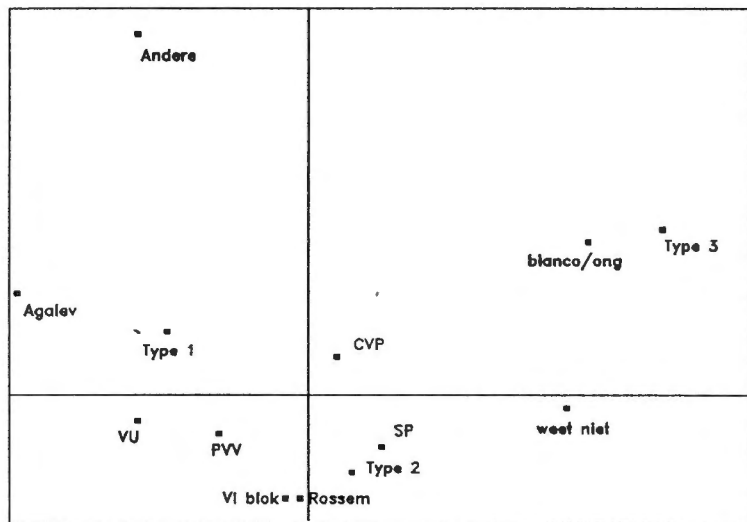
De verwachte samenhang tussen politieke voorkeur en de geschiktheid om mee te werken aan een interview - zoals die in de typologie van het antwoordgedrag tot uiting komt - wordt bevestigd (chi-kwadraat, = 110.35,  $df = 18, p = < 0.001$ ). Agalev, VU en andere bevatten een opmerkelijk groter aandeel respondenten die zeer geschikt zijn. Het gaat respectievelijk om 57%, 48% en 56% tegenover een globaal percentage van 39%. Voor Agalev was dit expliciet verwacht. Maar ook voor de VU met relatief veel hoog opgeleiden en Anderen met veel jongeren is dit zeker niet onverwacht. Ook geheel in de lijn van de verwachtingen is het relatief groot aandeel ongeschikte respondenten in de categorieën Blanco/ongeldig en 'weet niet' (19% en 16%). Iets meer dan een kwart van de ongeschikte respondenten behoort tot deze twee categorieën. Een moeilijk interviewbare respondent is blijkbaar ook politiek moeilijk te situeren. Men kan ook stellen dat het survey-interview als waarnemingsinstrument niet erg geschikt is om informatie te bekomen bij personen die politiek geen uitgesproken voorkeur hebben. Verder vinden we bij de CVP en SP iets hogere percentages ongeschikten. Meer dan de helft van de respondenten met een voorkeur voor PVV en Vlaams Blok situeren zich in type II (respectievelijk 51% en 55%); voor die twee partijen is het percentage ongeschikte respondenten vrij laag (respectievelijk 6% en 7%).

Om de samenhang tussen politieke voorkeur en antwoordgedrag aanschouwelijk voor te stellen werd een correspondentie uitgevoerd op de tabel met

beide variabelen. De resultaten daarvan zijn weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur I

Samenhang tussen politieke voorkeur en antwoordgedrag:



De horizontale as van deze figuur (verklarde inertie = 90%) is duidelijk de belangrijkste en kan geïnterpreteerd worden in termen van geschiktheid. Het zijn dan ook voornamelijk de horizontale afstanden die belangrijk zijn. Meest rechts op deze as situeert zich het punt met betrekking tot het 'ongeschikte' type. Zoals verwacht en reeds aangegeven situeren de categorieën Blanco/ongeldig en 'weet niet' het dichtst bij dit punt. Dit betekent dat ze er het sterkst door beïnvloed worden. Aan de andere zijde van deze dimensie vinden we Agalev, Anderen en VU. Ook de PVV sluit aan bij het gebied dat gekenmerkt wordt door het type 'zeer geschikt'. De wat merkwaardige positie van de categorie 'Andere' kan verklaard worden door het relatief gering aantal personen in het type 'geschikt'.

## VI. Besluit

Personen met een verschillende politieke voorkeur verschillen ook in de mate waarin ze geschikt zijn om mee te werken aan een politieke opiniepeiling. Deze differentiële geschiktheid wordt mede bepaald door verschillen in opleidingsniveau en leeftijd. Dit heeft ongetwijfeld tot gevolg dat politieke peilingen voor bepaalde partijen 'juister' zijn dan voor andere. Ook werd het duidelijk dat het moeilijk is om van de categorieën Blanco/ongeldig en 'weet niet' informatie te bekomen. De mogelijkheden van een politieke peiling mogen voor bepaalde groepen en meer in het bijzonder de ouderen en de laag opgeleiden, niet overschat mogen worden. Willen politieke peilingen hun geloofwaardigheid behouden - of moeten we stellen herwinnen - dan dient men bij de opbouw van de vragenlijst

en de training van de interviewers voldoende aandacht te hebben voor de respondenten van het type 'ongeschikt'.

**Summary: Political preference and response behaviour in political opinion surveys**

*In this article a typology of respondent's ability to participate in a survey interview is created by means of a latent class analysis. The indicators in the analysis are: the interviewer's evaluation of the respondent's ability, the use of the "don't know" response category and inconsistent answers. It was possible to fit a latent class model with three classes or types of respondents. The three types are clearly differentiated concerning ability. As expected, this typology is related to respondent's education and age. Ability to participate is higher for better educated and younger respondents. Given the fact that political preference is also related to these two background characteristics, there is a relationship between the respondent's typology and the political preference of the respondents.*



# Ontwerpen van beleid en beleidsproblemen<sup>1</sup>

door Oscar VAN HEFFEN

Universitair docent verbonden aan de vakgroep bestuur en beleid van de Universiteit Twente

## 1 Inleiding

Het ontstaan van een beleid wordt door politicologen en beleidswetenschappers doorgaans aangeduid als het proces van beleidsvorming. Dit proces van beleidsvorming wordt wel gezien als een verstrengeling van twee veelal gelijktijdige, maar niet gelijksoortige deelprocessen, namelijk een proces van beleidsontwerpen (beleidsontwikkeling) en een proces van besluitvorming<sup>2</sup>. Ontwerpen van beleid wordt dan gedefinieerd als het proces van uitdenken, formuleren en toelichten van een te voeren beleid<sup>3</sup>.

In dit artikel staat het ontwerpen van beleid centraal. Daarbij is de aandacht onder andere gevestigd op het zogenaamde negenstappen-model voor het ontwerpen van overheidsbeleid dat de Nederlandse politicoloog Hoogerwerf in 1984 presenteerde. Hoogerwerfs algemene methode voor het ontwerpen van een beleid is een synthese van een aantal relevante benaderingen en bevat elementen van drie klassieke theoretische benaderingen van beleidsvorming, namelijk het synoptisch model, het incrementalisme en de mixed scanning. Het ontwerpmodel van Hoogerwerf lijkt echter alleen geschikt voor de aanpak van complexe maar 'zekere' beleidsproblemen. Zekerheid heeft betrekking op de beschikbaarheid van betrouwbare kennis en inzichten, die noodzakelijk zijn voor het nemen van beslissingen, het plannen van acties en het vaststellen van uitkomsten. Indien dergelijke kennis en inzichten niet voorhanden zijn (onzekerheid), zal de ontwerp-methode van Hoogerwerf in een vroegtijdig stadium vastlopen.

De vraagstelling van dit artikel is derhalve: welke modellen voor het ontwerpen van een beleid lijken geschikt voor de aanpak van complexe en zekere, complexe en onzekere, eenvoudige en zekere, en eenvoudige en onzekere beleidsproblemen?

Deze vraagstelling wordt zowel in theoretische als in empirische zin beantwoord. In paragraaf 2 wordt de ontwerp-methode van Hoogerwerf kort behandeld. Paragraaf 3 gaat over de complexiteit en de onzekerheid van (beleids)problemen. In paragraaf 4 worden vier strategieën voor het ontwerpen van beleid

---

1 Dit artikel is gebaseerd op het dissertatie-onderzoek dat de auteur aan de Universiteit Twente verrichtte (O. VAN HEFFEN, *Beleidsontwerp, resultaat en omgeving. De problematiek van randgroepjongeren in zeven Nederlandse gemeenten*, Enschede, 1993).

2 G. KUYPERS, *De ontwikkeling van overheidsbeleid*, in A. HOOGERWERF (red.), *Overheidsbeleid*, 2de druk, Alphen aan den Rijn, 1982, pp.124-125.

3 A. HOOGERWERF, *Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting*, in *Bestuurswetenschappen*, 1984, nr.1, p.5.

gepresenteerd die geschikt lijken voor de aanpak van verschillende typen van problemen. Deze strategieën worden in paragraaf 5 vergeleken met de ontwerpmethodode van Hoogerwerf en omgewerkt tot modellen voor het ontwerpen van een beleid. In paragraaf 6 wordt een aantal hypothesen gepresenteerd met betrekking tot de relatie tussen de verschillende modellen voor het ontwerpen van beleid en de doelbereiking. Daarbij is eveneens aandacht voor de beleidstheorie (de veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen) en de invloed van het proces van besluitvorming op het ontwerpproces. In paragraaf 7 worden de hypothesen geconfronteerd met de uitkomsten van een onderzoek naar de praktijk van het randgroepjongerenbeleid in zeven Nederlandse gemeenten in de periode 1980-1990. Tenslotte worden in paragraaf 8 enkele conclusies getrokken.

## 2 De ontwerpmethodode van Hoogerwerf

In 1984 presenteerde Hoogerwerf een handleiding voor het ontwerpen van overheidsbeleid, waarin hij een aantal empirische en normatieve inzichten uit de literatuur over het ontwerpen verwerkte.

Hoogerwerf onderscheidt negen stappen die cumulatief zijn in die zin dat latere stappen de eerdere vooronderstellen<sup>4</sup>.

1. Formulering en analyse van de opdracht.
  - het ontleden van de tekst van de opdracht op aanwijzingen.
  - het zich rekenschap geven van randvoorwaarden van politieke, economische, juridische en nog andere aard die niet expliciet in de opdracht zijn opgenomen.
  - het opstellen van een embryonale doelboom op basis van de analyse van de aanwijzingen.
  - het bestuderen van aanwijzingen en doelboom op aanvaardbaarheid voor de ontwerper zelf en anderen.
2. Analyse van het beleidsprobleem in de context van de opdracht.
  - analyse van de situatie.
  - analyse van de maatstaven.
    - het gaat daarbij ook om maatstaven van andere betrokkenen dan alleen de opdrachtgever, dit met het oog op de legitimiteit van het beleid.
  - confrontatie: het probleem wordt omschreven als een discrepantie tussen een maatstaf en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie.
3. Het ontwerpen van een model van causale relaties in het beleidsveld (veldmodel *ex ante*) op basis van theoretische inzichten en beschikbare gegevens.
  - de veronderstellingen over causale relaties in het beleidsveld worden weergegeven in een model.
  - wanneer er geen veldmodel beschikbaar is, zal de ontwerper dit zelf moeten opstellen, waarbij zoveel mogelijk van wetenschappelijke kennis gebruik moet worden gemaakt. Maar het gebruik van andersoortige kennis wordt eveneens aanbevolen.

<sup>4</sup> A. HOOGERWERF, Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting, in Bestuurswetenschappen, 1984, nr. 1, pp. 13-23; voor een gewijzigde versie zie men A. HOOGERWERF (red.), Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek, Alphen aan den Rijn, 1992.

- bij de analyse van het veldmodel komt de vraag aan de orde wat het beste aangrijpingspunt van het beleid is. De aanwijzingen in de opdracht (die zijn neergeslagen in de embryonale doelboom) zijn daarbij maatgevend. Er kan dus zowel sprake zijn van een root-method als van een branch-method.
  - de analyse van het veldmodel kan eindigen met een selectie van een deel van het veldmodel. Als criterium kan daarbij gelden de manipuleerbaarheid van de onafhankelijke variabelen.
4. Conceptformulering van einddoelen en bijbehorende evaluatiecriteria binnen het kader van de opdracht, de probleemformulering, het causale veldmodel en de randvoorwaarden.
  5. Formulering van het beleidseffectenmodel (ex ante) met alternatieve middelen of tussendoelen en hun te verwachten effecten binnen het kader van de einddoelen, het causale veldmodel en de randvoorwaarden.
    - het gaat om middelen en tussendoelen waarvan waarschijnlijk is dat ze effectief en legitiem zijn.
    - doorgaans zal een voorspelling van de effectiviteit berusten op theorievorming en niet-experimenteel onderzoek ten aanzien van het beleidsveld.
    - ook algemene kennis en ervaring ten aanzien van middelen van overheidsbeleid worden gebruikt.
  6. Vergelijking van de te verwachten baten en kosten van de toepassing van alternatieve middelen.
    - het gaat daarbij ook om positieve en negatieve neveneffecten.
  7. Het ontwerpen van één of meer beleidsmodellen.
    - modellen in de vorm van een doelboom of een pijlschema (om redenen van overzichtelijkheid kunnen dit er meerdere zijn).
  8. Analyse en eventueel het ontwerpen van het uitvoeringsproces.
    - hierbij is eveneens specifieke aandacht voor het ontwerpen van de beleids-evaluatie.
  9. De uiteindelijke vormgeving van het beleidsontwerp.

Het model van Hoogerwerf heeft een iteratief (=herhalend) karakter. Dat houdt in dat men na elke stap kan men besluiten om naar één van de vorige stappen terug te keren. Of men daartoe besluit, hangt af van de eisen van de opdrachtgever, de ervaring van de ontwerper, de gecompliceerdheid van het beleidsontwerp en de politieke turbulentie in de omgeving van de ontwerper.

Hoogerwerfs handleiding is systematisch opgezet en lijkt zowel geschikt voor een meer omvattende, synoptische aanpak als voor een meer beperkte, incrementele aanpak van problemen. Maar zijn ontwerpmethodologie houdt niet in alle opzichten voldoende rekening met verschillen in de mate van complexiteit en de mate van onzekerheid van beleidsproblemen.

### 3 De complexiteit en de onzekerheid van beleidsproblemen

Het begrip complexiteit is op veel verschillende manieren gedefinieerd. Kernelementen in de meeste omschrijvingen van complexiteit zijn: aantallen elementen of variabelen, differentiatie (onderscheid tussen elementen), samenhang en verandering. Complexiteit wordt hier dan ook gedefinieerd als het aantal onderscheiden elementen of variabelen, het aantal relaties daartussen en de mate van verandering die zich daarin voordoet.

De aanpak van complexe problemen vereist professionals die op basis van hun deskundigheden en de beschikbare kennis een strategie ontwikkelen waarmee de ingewikkelde problematiek kan worden aangevat<sup>5</sup>. Voor de vermindering of oplossing van eenvoudige problemen zullen intuïtie en ervaringskennis meestal wel voldoende zijn. Als een ontwerper over betrouwbare informatie beschikt, dan kan hij in een dergelijk geval zelfs gebruik maken van standaardprocedures en programma's.

In navolging van Friend en Jessop<sup>6</sup> kunnen drie typen van onzekerheid worden onderscheiden:

- a. onzekerheid omtrent de kennis van de omgeving;
- b. onzekerheid omtrent de toekomstige bedoelingen en beslissingen van het besluitvormingssysteem ten aanzien van keuzen in probleemvelden die gerelateerd zijn aan het beperkte probleem dat momenteel de aandacht heeft;
- c. onzekerheid omtrent de waarde-oordelen die verbonden moeten worden aan de diverse keuzemogelijkheden.

In dit artikel staat het eerste type van onzekerheid centraal. Het gaat daarbij om de beschikbaarheid van betrouwbare kennis en inzichten die onontbeerlijk zijn voor het nemen van beslissingen, het plannen van acties en het vaststellen van acties<sup>7</sup>.

Onzekerheid heeft een negatieve invloed op de mogelijkheden om beleid vast te leggen. Een gedetailleerd beleid dat is gericht op het verminderen of oplossen van een onzeker probleem lijkt weinig kans op succes te bieden<sup>8</sup>. Toch is het voorstelbaar dat een voorgenomen beleid ondanks de onzekerheid relatief gedetailleerd is. Een actor verzwakt namelijk zijn positie als hij laat blijken dat hij op bepaalde punten in onzekerheid verkeert<sup>9</sup>.

Kickert, Aquina en Korsten<sup>10</sup> noemen een aantal manieren waarop men op onzekerheid kan reageren:

1. negeren van onzekerheid als die een onbelangrijke variabele betreft;
2. reductie van onzekerheid door middel van onderzoek;
3. reductie van onzekerheid door het uitoefenen van macht;
4. systeemafgrenzing (buiten sluiten);
5. acceptatie van onzekerheid.

5 H. MINTZBERG, *Structure in fives: designing effective organizations*, Englewood Cliffs, 1983, p.190 e.v.; vergelijk M. LIPSKY, *Street-Level Bureaucracy, Dilemma's of the Individual in Public Services*, New York, 1980, p.15.

6 J.K. FRIEND en W.N. JESSOP, *Local government and strategic choice. An operational research approach to the processes of public planning*, London, 1971, pp.88-89.

7 F. VAN VUGHT, *Experimentele beleidsplanning. Bestuurskundige expedities in de jungle van het planningsdenken*, 's-Gravenhage, 1982, p.299.

8 O. VAN HEFFEN, *Zoeken naar de oorzaken van beleidsproblemen*, in A. Hoogerwerf (red.), *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en de resultaten van onderzoek*, Alphen aan den Rijn, 1992, p.82.

9 G.T. ALLISON, *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*, Boston, 1971, pp.171-172; R.D. BEHN, en J.W. VAUPEL, *Quick analysis for busy decision makers*, New York, 1982, p.92.

10 W.J.M. KICKERT (red.), H.J. AQUINA, A.F.A. KORSTEN, *Planning binnen perken. Nieuwe zienswijzen op planning in het openbaar bestuur*, Zeist, 1985, p.40.

Indien cruciale variabelen of relaties onzeker zijn en het blijkt niet mogelijk te zijn de onzekerheden te negeren, te reduceren of buiten te sluiten, dan zal men een werkwijze moeten ontwikkelen, waardoor men snel op veranderingen kan reageren. Feitelijk is er dan sprake van acceptatie van de onzekerheden. Vooraf kan men dan slechts hooguit een onzeker beleidseffectenmodel formuleren (stap 5 van het model van Hoogerwerf). Men heeft immers maar een beperkt zicht op de oorzaken en gevolgen van een bepaald probleem of ontbeert de kennis over de manipuleerbaarheid van bepaalde variabelen. Het is dan niet of in beperkte mate mogelijk om van te voren te bepalen welke middelen worden ingezet. Evenzo is het problematisch om duidelijke doeleinden te formuleren. Hoogerwerfs methode voor het ontwerpen van een beleid lijkt met name weinig geschikt voor de aanpak van problemen, waarvan de onzekerheid niet kan worden vermindert.

Op basis van de factoren complexiteit en onzekerheid kunnen vier typen van problemen worden onderscheiden:

1. een eenvoudig en zeker probleem
2. een complex en zeker probleem
3. een eenvoudig en onzeker probleem
4. een complex en onzeker probleem

Voor deze verschillende typen van problemen kunnen vier ontwerpstrategieën worden geformuleerd die geschikt lijken voor het ontwerpen van een relatief succesvol beleid, te weten een routine-matige ontwerpstrategie, een diagnostische ontwerpstrategie, een intuïtieve ontwerpstrategie en een lerende ontwerpstrategie die respectievelijk gebruikt worden voor de aanpak van eenvoudige en zekere problemen, complexe en zekere problemen, eenvoudige en onzekere problemen, en complexe en onzekere problemen (zie schema 1).

Schema 1

Typen van problemen en ontwerpstrategieën		
	Eenvoudig	Complex
Zeker	Routine-matige ontwerpstrategie	Diagnostische ontwerpstrategie
Onzeker	Intuïtieve ontwerpstrategie	Lerende ontwerpstrategie

In de volgende paragraaf worden de strategieën die in schema 1 worden genoemd nader uitgewerkt.

#### 4 De vier strategieën voor het ontwerpen van een beleid

Het denken over oorzaken en gevolgen (causaal) en doelen en middelen (finaal) in een routine-matige ontwerpstrategie vindt plaats op basis van standaardkennis, routine-gestuurde waarnemingen en standaardprocedures (in het kader van het bestaande beleid). De beleidsvorming en de beleidsuitvoering zijn in de zuivere vorm van het routine-matige ontwerpen duidelijk van elkaar gescheiden. Hetgeen natuurlijk niet betekent dat er tijdens het ontwerpen van het beleid geen aandacht is voor de uitvoering.

Een routine-matige ontwerpstrategie is vooral geschikt voor de verwerking van relatief kleine hoeveelheden gegevens waarvan de graad van kennis relatief zeker is. Het causale model van een problematisch geachte situatie dat het resultaat is van een routine-matige ontwerpproces bestaat doorgaans uit een relatief klein aantal oorzaak-gevolgrelaties. De zekere graad van kennis van de gegevens maakt het mogelijk dat het causale model duidelijke aangrijpingspunten bevat. Aangrijpingspunten zijn elementen in een causaal model die manipuleerbaar worden geacht. Deze aangrijpingspunten worden natuurlijk niet alleen geselecteerd op hun 'technische' manipuleerbaarheid. Ook waarden en (politieke) belangen zijn bepalend voor de keuze van elementen die men door middel van het beleid wil beïnvloeden.

Een beleidseffectenmodel, dat resulteert uit een routine-matig ontwerpproces, heeft naar alle waarschijnlijkheid een beperkte omvang. Het is namelijk gericht op een weinig omvangrijk en bekend beleidsprobleem, waarvoor een of meer standaardoplossingen (standaardprocedures) beschikbaar zijn. Het is echter niet uit te sluiten -al lijkt het weinig waarschijnlijk dat over een eenvoudig en bekend beleidsprobleem grote meningsverschillen ontstaan- dat het politieke spel tot gevolg heeft dat een dergelijk beleidseffectenmodel meer doelen en middelen bevat dan men op grond van de analyse van het probleem zou verwachten.

Het causale en het finale denken in een diagnostische ontwerpstrategie vindt plaats op basis van theoretische inzichten en beschikbare empirische gegevens. Ook in de zuivere vorm van het diagnostisch ontwerpen is de beleidsvorming duidelijk gescheiden van de beleidsuitvoering. Het model van Hoogerwerf kan als een diagnostische ontwerpstrategie worden beschouwd. In het negenstappenmodel wordt namelijk gesteld dat een ontwerper een diagnose van het probleem (stap 3) dient te maken, waarbij bij voorkeur gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis. Deze diagnose bepaalt in hoge mate de keuze van de middelen waarmee wordt getracht het probleem op te lossen of te verminderen.

Een diagnostische ontwerpstrategie is geschikt voor de verwerking van relatief grote hoeveelheden (kwalitatief hoogwaardige) gegevens waarvan de graad van kennis als relatief zeker kan worden beschouwd. Een diagnostisch ontwerpproces kost dus veel tijd, tijd die gezien het levenstempo van de moderne samenleving niet altijd beschikbaar is. Het causale model van een problematisch geachte situatie dat het produkt is van een diagnostisch ontwerpproces bevat een relatief groot aantal oorzaak-gevolgrelaties die betrekking hebben op een groot aantal aspecten van het betreffende beleidsprobleem. Het gaat hier immers om een complex probleem. Gezien de relatief zekere graad van de kennis van de gegevens mag worden verwacht dat in het model duidelijke aangrijpingspunten kunnen worden aangewezen. Nogmaals, de keuze van aangrijpingspunten wordt niet alleen bepaald door de rationaliteit van het zuivere probleemoplossen. In sommige (politieke) culturen is het manipuleren van bepaalde, in principe beïnvloedbare elementen niet bespreekbaar. Wie, bijvoorbeeld de normen en waarden van de liberaal-democratische rechtsstaat lief heeft, zal daar niet altijd rouwig om zijn.

Aangezien de diagnostische ontwerpstrategie is gericht op de aanpak van een complex probleem zou men menen dat deze ontwerpstrategie culmineert in een beleidseffectenmodel dat een relatief groot aantal doelen en middelen bevat. Er zijn echter verschillende soorten complexiteit. In principe kunnen twee vormen van complexiteit worden onderscheiden: verticale complexiteit en horizontale complexiteit. Verticale complexiteit betreft oorzaak- en gevolgvariabelen die in een hiërarchische rangorde staan. Als er sprake is van horizontale complexiteit dan zijn de oorzaak- en gevolgvariabelen nevenschikt. Problemen die voorna-



melijk verticaal complex zijn, kunnen in principe door een gering aantal middelen worden beïnvloed. Men heeft namelijk maar één variabele of relatie in een dergelijke serie-schakeling van oorzaken en gevolgen te beïnvloeden om een probleem weg te nemen of te verminderen. Verticaal complexe beleidsproblemen, die in onze ingewikkelde samenleving met zijn vele dwarsverbanden slechts zelden voorkomen, kan men in feite als eenvoudig beschouwen. Daarnaast is het voorstelbaar dat beleidsvormers zich bijvoorbeeld vanwege de beperkte financiële middelen op een relatief klein aantal doelen concentreren.

Het causale en het finale denken in een intuïtieve ontwerpstrategie voltrekt zich op basis van intuïtie en ervaringskennis. De beleidsvorming en de beleidsuitvoering zijn in de zuivere vorm van het intuïtieve ontwerpen maar ten dele van elkaar gescheiden.

Een intuïtieve ontwerpstrategie lijkt vooral geschikt voor de verwerking van relatief kleine hoeveelheden gegevens die als onzeker kunnen worden beschouwd. Het causale model van de problematisch geachte situatie dat het resultaat is van een intuïtieve ontwerpstrategie, omvat een klein aantal oorzaak-gevolgrelaties. Het gaat immers om een weinig omvangrijk probleem. De eenvoud van het probleem maakt het doorgaans mogelijk dat de ontwerper ondanks de onzekerheid meerdere beelden van het desbetreffende probleem schetst. Welke gedaante het probleem aanneemt, blijft echter onzeker, evenals de modelmatige afbeelding van het probleem. De relatief onzekere graad van kennis van de gegevens maakt het onmogelijk dat het model vastomlijnde aangrijpingspunten bevat, maar aangezien het probleem eenvoudig is, is het in principe wel mogelijk de elementen aan wijzen die men, gegeven een bepaalde situatie, wil beïnvloeden.

Het beleidseffectenmodel dat resulteert uit een intuïtief ontwerpproces zal, gezien de omvang van het probleem, beperkt van omvang zijn. Het is echter aannemelijk dat met het oog op de onzekerheden een relatief groot aantal middelen in het beleidseffectenmodel zijn opgenomen. Het kan immers noodzakelijk zijn van strategie te veranderen als de omstandigheden veranderen. Idealiter wordt er een set van middelen geformuleerd waaruit afhankelijk van deze omstandigheden tijdens de uitvoering een keuze wordt gemaakt.

Het causale en het finale denken in een lerende ontwerpstrategie vindt plaats op basis van allerlei soorten kennis en vermoedens en de resultaten van de uitvoering. In een lerende ontwerpstrategie lopen de beleidsvorming en de beleidsuitvoering tenminste deels parallel.

Een lerende ontwerpstrategie resulteert afhankelijk van de hoeveelheid informatie waarover men beschikt in een meer of minder betrouwbaar causaal model van een problematisch geachte situatie. Dit model is, evenals de eventuele aangrijpingspunten, als onzeker te beschouwen.

Het beleidseffectenmodel dat het produkt is van een lerend ontwerpproces zal in algemene termen zijn geformuleerd, aangezien de kennis van de problematisch geachte situatie gebrekkig is. De onzekerheid maakt het onmogelijk duidelijke en specifiek geformuleerde middelen op te nemen. Men tracht dan door middel van een proces van 'trial and error' het probleem op te lossen. In een lerende ontwerpstrategie gaan het zoeken naar een oplossing en het verkrijgen van kennis dus hand in hand. Eventuele politieke verdeeldheid of de verwachting dat een bepaald voorstel op sterke politieke tegenstand zal stuiten, kan er echter toe leiden dat meer specifieke doel-middelrelaties in het ontwerp zijn opgenomen.

De causale modellen en de beleidseffectenmodellen die het produkt zijn van de vier ontwerpstrategieën kunnen als beleidstheorieën worden beschouwd. Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt<sup>11</sup>. Dit geheel van veronderstellingen betreft causale (oorzaak-gevolg), finale (doel-middel) en normatieve veronderstellingen.

De mate waarin een beleidstheorie bij een bepaald probleem past, een goede afspiegeling van dat probleem is, lijkt van grote invloed op het welslagen van een beleid. Zoals in het voorafgaande al duidelijk werd, resulteren de vier ontwerpstrategieën in causale modellen en beleidseffectenmodellen die sterk van elkaar verschillen. De passendheid van een beleidstheorie is dus situatie gebonden, staat in verband met de mate van complexiteit en de mate van onzekerheid van het probleem, althans dat wordt verondersteld.

### 5 De vier strategieën en de ontwerpmethodede van Hoogerwerf

De ontwerpmethodede van Hoogerwerf kan als een diagnostische ontwerpstrategie worden beschouwd. Zijn ontwerpmethodede vertoont opmerkelijke overeenkomsten met de wijze waarop een arts een diagnose stelt (zie voor de wijze waarop een arts een gezondheidsprobleem in kaart brengt en een daarbij behorende behandeling kiest: J.W. Snoek, *Het denken van de neuroloog*, Groningen, 1989, pp.15-38). Een arts is echter niet altijd in staat te bepalen aan welke ziekte een patiënt lijdt. Met andere woorden: hij kan zich geen betrouwbaar beeld vormen van de problematisch geachte situatie. Daarnaast kan worden opgemerkt dat sommige gezondheidsproblemen de diagnose van een arts niet behoeven. Zij zijn zo eenvoudig dat zij met behulp van standaardmiddelen kunnen worden opgelost of verminderd.

Het ontwerpmodel van Hoogerwerf, dat als een diagnose-model kan worden betiteld, lijkt dus geschikt voor het oplossen of verminderen van complexe en zekere problemen. Voor de aanpak van andere typen van problemen zullen andere modellen moeten worden geformuleerd, namelijk een routine-model, een intuïtief-model en een leer-model die respectievelijk gericht zijn op de aanpak van eenvoudige en zekere, eenvoudige en onzekere en complexe en onzekere problemen. Hoogerwerfs methodede van beleidsontwerpen kan daarbij als uitgangspunt dienen. Een kruisbestuiving van zijn methodede met de routine-matige, de intuïtieve en de lerende ontwerpstrategie leidt tot de volgende modellen voor het ontwerpen van beleid (zie schema 2).

---

11 H.M. IN 'T VELD-LANGEVELD en A. HOOGERWERF, *Evaluatie van overheidsbeleid*, in A. HOOGERWERF (red.), *Overheidsbeleid*, 2de druk, Alphen aan den Rijn, 1982, p. 161.

## Schema 2

Een routine-model, een intuïtie-model en een leer-model voor het ontwerpen van een beleid

Routine-model	Intuïtie-model	Leer-model
<p>1. Formulering en analyse van de opdracht tot het ontwerpen van een beleid</p> <p>2. Analyse van het beleidsprobleem in de context van de opdracht</p> <p>3. Het ontwerpen van een model van causale relaties in het beleidsveld op basis van standaardkennis en routinegestuurde waarnemingen</p> <p>4. Conceptformulering van de einddoelen en de bijbehorende evaluatiecriteria</p> <p>5. De formulering van alternatieve beleidsmiddelen (standaardprocedures of programma's) en hun te verwachten effecten</p> <p>6. De vergelijking van de te verwachten kosten en baten van de alternatieve middelen (standaardprocedures of programma's)</p> <p>7. Het ontwerpen van één of meer beleidsmodellen</p> <p>8. Het ontwerpen van het uitvoeringsproces (op basis van standaardprocedures en programma's)</p> <p>9. De uiteindelijke vormgeving van het beleidsontwerp</p>	<p>1. Formulering en analyse van de opdracht tot het ontwerpen van een beleid</p> <p>2. Analyse van het beleidsprobleem in de context van de opdracht</p> <p>3. Binnen de centrale doelstelling in de opdracht wordt intuïtief gezocht naar mogelijkheden deze te realiseren</p> <p>4. Conceptformulering van de einddoelen, de bijbehorende evaluatiecriteria en de middelen</p> <p>5. Eventueel het formuleren van alternatieve middelen en het vergelijken van de te verwachten kosten en baten</p> <p>6. Inschatting van het verloop van het uitvoeringsproces en eventuele problemen die daarbij kunnen rijzen</p> <p>7. De uiteindelijke vormgeving van het beleidsontwerp</p>	<p>1. Formulering en analyse van de opdracht tot het ontwerpen van een beleid</p> <p>2. Analyse van het beleidsprobleem in de context van de opdracht</p> <p>3. Analyse van de variabelen in het beleidsveld en hun relaties</p> <p>4. Een (zeer) globale conceptformulering van de einddoelen en eventueel de daaruit voortvloeiende evaluatiecriteria (eventueel) in de vorm van een beleidsontwerp met een overzicht van de te verwachten kosten</p> <p>5. (Deel)analyses van het probleem op basis van allerlei kennis en vermoedens en het nemen van uitvoeringsbeslissingen</p> <p>6. Uitvoering en analyse van de uitvoering (formuleren van een causaal veldmodel en een beleidseffectenmodel)</p> <p>7. Als de resultaten niet bevredigend zijn: falen van beleid in de zin van een onvoldoende verandering in de richting van het beleidsdoel ten aanzien van de uitgangssituatie, dan begint het proces vanaf stap 5 opnieuw: Trial and error</p>

De eerste twee stappen van het routine-model, het intuïtie-model en het leer-model zijn gelijk aan de eerste twee stappen van het ontwerpmodel van Hoogerwerf (het diagnose-model). Het is een ontwerper meestal pas duidelijk met wat voor een type van probleem hij te maken heeft nadat hij het probleem aan een beperkte analyse heeft onderworpen (stap 2).

Indien een ontwerper concludeert dat er sprake is van een onzeker probleem, betekent dit natuurlijk niet dat hij zonder meer een methode volgt die geschikt is voor het ontwerpen van beleid met betrekking tot een onzeker probleem. Al eerder werd opgemerkt dat onzekerheid kan worden gereduceerd door middel van onderzoek, bijvoorbeeld een onderzoek naar de oorzaken en de gevolgen van de problematisch geachte situatie. Het is ook voorstelbaar dat een probleem dat zich complex laat aanzien in eenvoudige deelproblemen kan worden afgebroken, zodat voor elk deelprobleem een bijbehorende standaardprocedure kan worden toegepast of ontwikkeld.

## 6 Ontwerpproces, beleidstheorie, doelbereiking en politieke omgeving

In de vorige paragrafen is verondersteld dat een succesvolle aanpak van verschillende typen van problemen om verschillende manieren van beleid ontwerpen vraagt. Het beleid dat gericht is op de aanpak van een bepaald type probleem zal in deze visie in hogere mate zijn doelen bereiken als dat beleid is ontworpen volgens een strategie die voor de aanpak van dat bepaalde probleem geschikt is. Een ontwerpproces dat op een bepaald type van probleem is toegesneden, levert namelijk een passende beleidstheorie op die een goede afspiegeling is van het desbetreffende probleem en die een goede grondslag vormt voor het voeren van een beleid (zie paragraaf 4).

De passendheid van de beleidstheorie kan als een aspect van de kwaliteit van de beleidstheorie worden beschouwd. In de literatuur met betrekking tot de beleidstheorie wordt verondersteld dat op basis van de kwaliteit van de beleidstheorie verwachtingen kunnen worden opgesteld over de doeltreffendheid van een beleid<sup>12</sup>. Hoogerwerf merkt daarover op dat beleid faalt indien het op onjuiste veronderstellingen berust<sup>13</sup>. In dit artikel wordt deze stelling aangescherpt. Er wordt vanuit gegaan dat beleid faalt, in de zin van een lage of geen doelbereiking, als het causale deel van de beleidstheorie geen recht doet aan de aspectrijkdom en de omvang van het probleem en als de aangrijpingspunten van het beleid in onvoldoende mate zijn gebaseerd op de beschikbare kennis van het probleem.

Doelbereiking is één van de centrale variabelen die in dit artikel centraal staan. Men kan doelbereikingsonderzoek onderscheiden van effectiviteitsonderzoek. In een doelbereikingsonderzoek wordt nagegaan in welke mate de gestelde doelen zijn bereikt zonder dat de vraag wordt gesteld of het bereiken van doelen het gevolg is van het inzetten van de gekozen middelen. Het blijft dus onduidelijk of de eventuele realisering van de doeleinden te danken is aan de middelen. In een effectiviteitsonderzoek wordt nadrukkelijk onderzocht of het de middelen zijn

12 Bijvoorbeeld F.L. LEEUW, *Beleidsstudies: veronderstellingen achter beleid*, in A. HOOGERWERF, *Overheidsbeleid*, vijfde druk, Alphen aan den Rijn, 1993, p.96.

13 A. HOOGERWERF, *De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: Een tussenbalans*, in *Beleidswetenschap*, 1989, 4, pp.320-341.

die het al dan niet bereiken van de doeleinden veroorzaken. Effectiviteit wordt opgevat als de mate waarin een beleid of beleidsmiddel bijdraagt aan het bereiken van bepaalde doeleinden<sup>14</sup>. Doelbereiking in dit artikel betekent doelbereiking dankzij het beleid, dus effectiviteit.

Evaluatie van beleidseffecten op basis van (officiële) doeleinden die ontleend zijn aan beleidsdocumenten is geen onomstreden zaak<sup>15</sup>.

Als men de mening is toegedaan dat een evaluatie op basis van officiële beleidsdoeleinden zinvol is, dient men aan de volgende twee vragen aandacht te besteden<sup>16</sup>:

1. Komen de publiek geformuleerde doelen overeen met de 'werkelijke' doelen van de beleidvoerders?

2. Zijn de op een vroeger tijdstip geformuleerde doelen nog wel actueel?

Oordelen over het succes of het falen van een beleid zijn mede afhankelijk van de antwoorden op deze vragen.

Een samenvatting van onze veronderstellingen over de relatie tussen het type van het ontwerpproces enerzijds en de beleidstheorie en de doelbereiking anderzijds vindt men in schema 3.

In de inleiding van dit artikel werden het ontwerpproces van beleid en het besluitvormingsproces gezien als deelprocessen van het proces van beleidsvorming. Het besluitvormingsproces wordt ook wel aangeduid als de politieke omgeving van het ontwerpproces.

In schema 3 is geen rekening gehouden met de invloed van een gebrek aan consensus in de politieke omgeving op de doelbereiking van een beleid. Gedurende de tijd, dat het ontwerpproces verloopt, kan er echter sprake zijn van druk van één of meer actoren die in het proces van besluitvorming een rol spelen. Anders gesteld: de ontwerper(s) en het ontwerpproces ondergaan de invloed van de omgeving waarin zij verkeren. Een ontwerper, die een produkt vervaardigt dat politiek wordt beoordeeld, zal in de eerst plaats rekening dienen te houden met de politieke situatie. Hij zal de rationaliteit van het ontwerpen -van het zuivere probleemoplossen- dienen te verzoenen met de rationaliteit van het politieke spel -het zoeken naar een politiek aanvaardbare oplossing- wil het produkt van zijn werkzaamheden (het beleidsontwerp) een kans maken om op hoofdpunten de eindstreep te halen. Een beleid, dat uit een compromis tussen tegenstellingen resulteert, kan vanuit intellectueel of theoretisch perspectief inconsistent zijn<sup>17</sup>. Maar politieke tegenstellingen kunnen actoren er ook toe brengen hun doeleinden en de wijze, waarop ze die willen bereiken, te expliciteren. Een actor ver-

14 H.M. IN 'T VELD-LANGEVELD en A. HOOGERWERF, Evaluatie van overheidsbeleid, in A. HOOGERWERF (red.), Overheidsbeleid, 2de druk, Alphen aan den Rijn, 1982, p. 160.

15 Zie hierover R.J. IN 'T VELD, Over grenzen van bestuur, 's-Gravenhage, 1978; M. HERWEIJER, De dynamiek van doelstellend gedrag: een struikelblok bij evaluatie, in Bestuurswetenschappen, 1981, nr.5, pp.348-366; M. BOVENS en P. 'T HART, Succes en falen van overheidsbeleid: beleidsevaluatie als sociale constructie, in O. VAN HEFFEN en M.J.W. VAN TWIST, Beleid en wetenschap, Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen, Alphen aan den Rijn, 1993, pp.151-168.

16 M. HERWEIJER, De dynamiek van doelstellend gedrag: een struikelblok bij evaluatie, in Bestuurswetenschappen, 1981, nr.5, p.349.

17 I.Th.M. SNELLEN, Beleidsontwerpen tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf, in Bestuurswetenschappen, 1984B, nr.6, p.363.

zwakt zijn positie als hij laat blijken dat hij op bepaalde punten in onzekerheid verkeert. Een ontwerper van beleid, die voor een politieke opdrachtgever werkt, zal daarmee rekening dienen te houden.

Schema 3

## Ontwerpproces, beleidstheorie en doelbereiking

	Causale deel van	Aangrijpingspunten de beleidstheorie	Doelbereiking
Diagnose-model	Veelzijdig, groot	Duidelijk en vormen het uitgangspunt bij de keuze van middelen	hoog
Routine-model	Eenzijdig, beperkt	Duidelijk en vormen het uitgangspunt bij de keuze van middelen	hoog
Intuïtie-model	Eenzijdig, beperkt	Niet vastomlijnd, maar vormen wel het uitgangspunt voor het formuleren van een set middelen waaruit afhankelijk van de omstandigheden tijdens de uitvoering een keuze wordt gemaakt	hoog
Leer-model	Eenzijdig, beperkt	Onzeker, maar vormen het uitgangspunt van de 'trial and error'-strategie die tijdens de uitvoering wordt toegepast	hoog

Zowel politieke strijd als politieke samenwerking, die op strijd volgt, kan tot gevolg hebben dat een ontwerper (tussen)doelen of middelen moet kiezen die meer zijn bepaald door het 'duwen en trekken' dan door het intellectuele proces van uitdenken. Onder invloed van het proces van besluitvorming kunnen in produkten die het resultaat zijn van ontwerpprocessen die min of meer verlopen langs de lijnen van het diagnose-model of het routine-model ook vage en/of inconsistente doelen en middelen worden opgenomen.

In produkten, die het resultaat zijn van ontwerpprocessen die min of meer overeenkomen met het leer-model of het intuïtie-model, kunnen door de invloed van het proces van besluitvorming 'zekerheden' worden gepresenteerd die er gezien de aard van het probleem althans op voorhand niet zijn. Zelfs als de wensen van de politieke actoren in een compromis zijn verzoend, kunnen er schijnzekerheden in een beleidsontwerp zijn opgenomen. Een beleidsontwerp, dat betrekking heeft op een relatief onzeker probleem, kan hoogstens op zeer globale wijze aanduiden hoe men bepaalde doelen wil bereiken. Een politieke actor maakt zich wel zeer kwetsbaar als hij een dergelijk beleidsontwerp indient, zeker in een situatie die wordt gekenmerkt door diepgaande tegenstellingen.

Samenvattend kan worden gesteld dat een gebrek aan consensus afbreuk kan doen aan de passendheid van de beleidstheorie die in een beleidsontwerp ligt besloten en daarmee aan de doelbereiking.



Een gebrek aan consensus kan ook op een andere manier het verloop en de resultaten van een beleidsproces beïnvloeden. De standpunten van actoren die van mening verschillen over een te voeren beleid zullen niet altijd in een compromis met elkaar kunnen worden verzoend. Het is voorstelbaar dat een conflict dat zich tijdens de vorming van het beleid voordoet zich voortzet in het proces van definitieve beleidsbepaling en zelfs in het proces van uitvoering.

Wanneer één van de partijen tijdens de beleidsvorming een overwinning behaalt in die zin dat de visie van die partij duidelijk in het beleidsontwerp is terug te vinden, betekent dat niet dat het 'spel' is gespeeld. Zelfs als een dergelijk ontwerp door het bevoegde overheidsorgaan is vastgesteld, kunnen de opponenten van het beleid trachten de uitvoering tegen te gaan<sup>18</sup>. Of zij daarin slagen is afhankelijk van de invloed die zij op de uitvoering van het beleid kunnen uitoefenen. De grootte van deze invloed wordt bepaald door de machtsmiddelen die de opponenten ter beschikking hebben en hun bekwaamheid en wil om deze machtsmiddelen aan te wenden.

Op basis van de bovenstaande theoretische beschouwing over de relatie tussen ontwerpproces, beleidstheorie, doelbereiking en politieke omgeving kunnen de volgende hypothesen worden geformuleerd:

#### Situatie 1: het probleem is complex en zeker

- 1A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het diagnose-model.
- 1B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is.
- 1C. De mate van doelbereiking is hoger naarmate de beleidstheorie meer passend is.
- 1D. De mate van doelbereiking is lager naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

#### Situatie 2: het probleem is eenvoudig en zeker

- 2A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het routine-model.
- 2B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is.
- 2C. De mate van doelbereiking is hoger naarmate de beleidstheorie meer passend is.
- 2D. De mate van doelbereiking is lager naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

<sup>18</sup> G.T. ALLISON, *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*, Boston, 1971, p. 172.

### Situatie 3: het probleem is eenvoudig en onzeker

- 3A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het intuïtie-model.
- 3B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is.
- 3C. De mate van doelbereiking is hoger naarmate de beleidstheorie meer passend is.
- 3D. De mate van doelbereiking is lager naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

### Situatie 4: het probleem is complex en onzeker

- 4A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het leer-model.
- 4B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is.
- 4C. De mate van doelbereiking is hoger naarmate de beleidstheorie meer passend is.
- 4D. De mate van doelbereiking is lager naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

Voor alle duidelijkheid de betekenis van de term passend is per situatie verschillend.

In de volgende paragraaf wordt de resultaten gepresenteerd van een onderzoek waarin deze veronderstellingen werden geconfronteerd met de praktijk van het randgroepjongerenbeleid in zeven Nederlandse gemeenten.

## 7 Confrontatie van het theoretisch model met de empirie

De praktijk waarmee de in paragraaf 6 gepresenteerde hypothesen worden geconfronteerd is die van het randgroepjongerenbeleid in zeven Nederlandse gemeenten in de periode 1980-1990. Randgroepjongeren zijn jongeren die problemen hebben op een aantal van de volgende leefbaarheidsterreinen: arbeid, financiën, gezondheid, onderwijs, politie en justitie, sociale contacten, tijdsbesteding en wonen. We beperken ons hier tot een overzicht van de voornaamste onderzoeksresultaten<sup>19</sup>. Deze onderzoeksresultaten worden voor de verschillende typen van problemen weergegeven.

De ontwerpprocessen, beleidstheorieën en uitvoeringsprocessen van beleid worden aangeduid met de naam van de gemeente. Als in een gemeente meer dan één ontwerpproces, beleidstheorie en uitvoeringsproces voorkomt, worden deze

<sup>19</sup> Zie voor een uitgebreide presentatie O. VAN HEFFEN, *Beleidsontwerp, resultaat en omgeving. De problematiek van randgroepjongeren in zeven Nederlandse gemeenten*, Enschede, 1993.

van elkaar onderscheiden door middel van een cijfer. Indien een zelfde beleidstheorie aan meer dan één uitvoeringsproces ten grondslag ligt, krijgen deze uitvoeringsprocessen een letter toebedeeld. Het gaat om het volgende beleid:

- Apeldoorn: het beleid van de gemeente in de periode 1983-midden 1986 (Apeldoorn 1)
- Apeldoorn: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode midden 1986-1990 (Apeldoorn 2)
- Apeldoorn: het beleid van het particulier initiatief in de periode 1984-1985 (Apeldoorn 3)
- Dordrecht: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1980-1984 (Dordrecht 1)
- Dordrecht: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1984-1988 (Dordrecht 2)
- Enschede: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1985-1988 (Enschede)
- Haarlem: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1982-1988 (Haarlem)
- Den Helder: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1980-1984 (Den Helder 1)
- Den Helder: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1984-1988 (Den Helder 2)
- Helmond: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1984-1988 (Helmond)
- Schiedam: het beleid van de gemeente en het particulier initiatief in de periode 1982-1989 (Schiedam).

De bevindingen ten aanzien van de ontwerpprocessen, de beleidstheorieën en de doelbereiking worden per type van probleem weergegeven. Eerst komen de complexe en zekere problemen aan de orde, daarna worden de eenvoudige en zekere problemen behandeld en ten slotte worden de complexe en onzekere problemen besproken. Eenvoudige en onzekere problemen (in verband met het randgroepjongerenbeleid) hebben we in ons onderzoek niet aangetroffen.

De complexiteit en de onzekerheid van de gemeentelijke problemen met betrekking tot randgroepjongeren zijn als volgt vastgesteld.

De complexiteit van de randgroepjongerenproblematiek in een bepaalde gemeente is bepaald door deze problematiek te vergelijken met een model van deze problematiek, dat is ontwikkeld op basis van een studie van wetenschappelijke en andere relevante literatuur. Dit model bevat veronderstellingen over de oorzaak-gevolgrelaties van de problemen die randgroepjongeren ondervinden op de leefbaarheidsterreinen arbeid, financiën, gezondheid, onderwijs, politie en justitie, sociale contacten, tijdsbesteding en wonen. De mate van complexiteit van het causale deel van dit geconstrueerde beeld is als volgt vastgesteld: voor elke verschillende variabele is een punt toegekend; voor elke relatie is een punt toegekend; als de causaliteit van een relatie meer richtingen oploopt, is een punt extra toegekend; de verschillende scores zijn opgeteld. Nadat de complexiteit van het causale deel van het model is vastgesteld, is aan de hand van een analyse van de problematiek in een bepaalde gemeente, zoals die uit beleidsdocumenten en de interviews met sleutelfiguren naar voren komt, bepaald of de complexiteit van

deze problematiek lager of hoger is dan de complexiteit van het causale deel van het model.

De (on)zekerheid van de problematiek van de randgroepjongeren, zoals die zich in de verschillende gemeenten voordeed, is vastgesteld aan de hand van de beschikbaarheid van betrouwbare informatie over de problematiek van de randgroepjongeren. Betrouwbare informatie is nader aangeduid als onderzoeksrapporten, nota's en andere verslagen die afkomstig zijn van universiteiten, onderzoeksbureaus, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Landelijk Steunpunt Randgroepjongeren en gemeentelijke afdelingen. De graad van zekerheid van kennis over een problematiek is groter naarmate meer onderzoeksrapporten, nota's en andere verslagen over een bepaalde problematiek beschikbaar zijn. Deze rapporten, nota's en verslagen dienen echter wel een zelfde kern in de desbetreffende problematiek te herkennen. Immers, dit soort verslagen kunnen elkaar tegenspreken en het behoeft dan niet duidelijk te zijn welke verslagen de samenhangen tussen bepaalde verschijnselen juist weergeven en welke niet.

Rest nog de opmerking dat het succes en falen van het beleid is bepaald op basis van de mate van doelbereiking. De mate van doelbereiking is op de volgende wijze vastgesteld.

Elk tussendoel en elk einddoel van een bepaald beleid is op grond van de beschikbare gegevens over doelbereiking ondergebracht in één van de volgende categorieën:

- a. grotendeels of geheel bereikt;
- b. deels bereikt;
- c. niet bereikt;
- d. geen informatie.

De einddoelen en de tussendoelen in de categorie 'geen informatie' zijn verder buiten beschouwing gelaten.

Aan de einddoelen en tussendoelen in de categorie 'grotendeels of geheel bereikt' is de score 2 toegekend, aan de einddoelen en tussendoelen in de categorie 'deels bereikt' de score 1 en aan de einddoelen en tussendoelen in de categorie 'niet bereikt' de score 0.

Vervolgens zijn voor de tussendoelen de scores opgeteld en door het aantal scores gedeeld. Dit betekent dat, als alle tussendoelen grotendeels of volledig zijn bereikt, de totaalscore voor de tussendoelen 2 is. Als geen enkel tussendoel is bereikt, dan is de score 0. De totaalscore voor de einddoelen is op een vergelijkbare wijze berekend.

De mate van doelbereiking is de totaalscore van de tussendoelen plus de totaalscore van de einddoelen maal een wegingsfactor, gedeeld door de maximaal mogelijke score. De wegingsfactor is ingevoerd om er voor te zorgen dat een bereikt einddoel meer meeweegt in het percentage dat de mate van doelbereiking weergeeft dan een bereikt tussendoel. In het besef dat het arbitrair blijft hoe groot deze wegingsfactor moet zijn, is er voor gekozen de totaalscore van de einddoelen met twee te vermenigvuldigen.

De berekening van de mate van doelbereiking ziet er als volgt uit:

T= de totaalscore van de tussendoelen

St= de som van de scores per tussendoel

At= het aantal tussendoelen

E= de totaalscore van de einddoelen

Se= de som van de scores per einddoel

Ae= het aantal einddoelen

D= de mate van doelbereiking

$(T+2E)_{\max}$  = de maximaal mogelijke score = 6

$T = St/At$

$E = Se/Ae$

$D = (T+2E)/(T+2E)_{\max} \cdot 100$

Het beleid dat in de onderzochte gemeenten werd gevoerd, is als succesvol, minder succesvol, niet succesvol of falend aangemerkt. Een beleid wordt succesvol genoemd als de doelbereiking van dat beleid meer dan twee keer zo groot is als de gemiddelde doelbereiking van het beleid in alle onderzochte gemeenten. Een beleid wordt als minder succesvol aangemerkt als de doelbereiking meer dan gemiddeld is, maar minder dan twee keer gemiddeld. Er wordt van een niet succesvol beleid gesproken als de doelbereiking minder dan gemiddeld is, maar groter is dan nul. Een falend beleid heeft een doelbereiking die gelijk is aan nul.

Het probleem is complex en zeker: Apeldoorn 3, Dordrecht 2, Enschede, Den Helder 2 en Helmond

De ontwerpprocessen Apeldoorn 3, Dordrecht 2, Enschede, Den Helder 2 en Helmond waren gericht op een probleem dat als complex en zeker is aangemerkt. Een vergelijking van deze ontwerpprocessen met de eerder genoemde modellen voor het ontwerpen van beleid wijst uit dat Apeldoorn 3, Enschede, Den Helder en Helmond in sterke mate of volledig overeenkomen met het diagnose-model. Het ontwerpproces Dordrecht 2 is als een eenvoudige vorm van het diagnose-model aangemerkt.

Het oordeel over de mate waarin de beleidstheorieën passen bij de problematische situatie waarop zij betrekking hebben, loopt uiteen. Apeldoorn 3, Enschede, Den Helder 2 en Helmond blijken ten aanzien van een complexe en zekere probleemsituatie passende beleidstheorieën te zijn: dit wil zeggen dat de causale delen van deze beleidstheorieën groot en veelzijdig zijn en dat zij voornamelijk duidelijke aangrijpingspunten bevatten.

Daarentegen is de beleidstheorie Dordrecht 2 minder passend. Het causale deel van deze beleidstheorie is beperkt en veelzijdig en is dus een minder goede afspiegeling van de complexe probleemsituatie. De beleidstheorie Dordrecht 2 omvat slechts een beperkt aantal causale veronderstellingen. Bovendien bevat Dordrecht 2 een relatief groot aantal onduidelijke aangrijpingspunten.

De politieke omgevingen van de ontwerpprocessen, waarvan de beleidstheorieën Apeldoorn 3, Dordrecht 2, Enschede, Den Helder 2 en Helmond het product waren, kunnen als volgt worden getypeerd. De beleidstheorieën Enschede en Den Helder 2 kwamen tot stand in politieke omgevingen die niet gepolariseerd waren. In deze gemeenten heerste er dus consensus tussen de actoren over de hoofdlijnen het beleid. De politieke omgeving van het ontwerpproces waaruit de beleidstheorie Helmond resulteerde, was matig gepolariseerd. In Helmond kon slechts één van de (elf) betrokken actoren zich niet in het beleid vinden. De beleidstheorieën Apeldoorn 3 en Dordrecht 2 werden geformuleerd in

politieke omgevingen die als sterk gepolariseerd kunnen worden gekenmerkt. In Dordrecht en Apeldoorn stond een aantal actoren lijnrecht tegenover elkaar.

De ontwerpprocessen die zich ontplooiden in een matig of sterk gepolariseerde politieke omgeving werden niet door het gebrek aan consensus beïnvloed. De resulterende beleidstheorieën, Apeldoorn 3, Dordrecht 2 en Helmond, waren dus niet het resultaat van een compromis. Deze beleidstheorieën waren de producten van beleidsvormingsprocessen waarin één partij of een coalitie van partijen de inhoud van het beleid bepaalde.

De mate van doelbereiking van het beleid waaraan de beleidstheorieën Apeldoorn 3, Dordrecht 2, Enschede, Den Helder 2 en Helmond ten grondslag lagen, varieert sterk. Het Apeldoornse beleid werd niet uitgevoerd en bereikte derhalve geen doelen. Het uitvoeringsproces Apeldoorn 3 kan dan ook falend worden genoemd. De uitvoeringsprocessen Enschede, Den Helder 2 en Helmond kunnen daarentegen als succesvol worden aangemerkt. Vrijwel alle doelen die in de beleidstheorieën Enschede, Den Helder 2 en Helmond voorkomen, werden ten minste deels bereikt. De beleidstheorie Dordrecht 2 vormde de basis van vier verschillende uitvoeringsprocessen, namelijk Dordrecht 2A, 2B, 2C en 2D. De uitvoeringsprocessen Dordrecht 2A en 2B, die slechts een aantal doelstellingen (deels) bereikten, zijn als minder succesvol gekwalificeerd. Dordrecht 2C en 2D zijn als niet succesvol betiteld, omdat zij nauwelijks doelen realiseerden.

Uit de analyse van deze cases komen een aantal succes- en faalfactoren naar voren. De doelbereiking van de bovengenoemde uitvoeringsprocessen kan worden verklaard uit de mate waarin de beleidstheorie passend is, het gebrek aan consensus en de macht van de tegenstanders van het beleid en de professionele kwaliteiten van de uitvoerders. De passendheid van de beleidstheorie vormt een verklaring voor de relatief grote doelbereiking van het beleid dat was gebaseerd op de beleidstheorieën Enschede, Den Helder 2 en Helmond. De lagere doelbereiking van de Dordtse uitvoeringsprocessen is mede veroorzaakt door de minder passende beleidstheorie, maar was deels ook het gevolg van het gebrek aan consensus en de macht van de tegenstanders van het beleid. Daarnaast onderging de doelbereiking van de uitvoeringsprocessen Dordrecht 2C en 2D een negatieve invloed van het gebrek aan professionele kwaliteiten van de uitvoerders.

Het uitvoeringsproces Apeldoorn 3 faalde volkomen door het gebrek aan consensus in de politieke omgeving en de macht van de tegenstanders van het beleid.

Het probleem is eenvoudig en zeker: Apeldoorn 1 en Apeldoorn 2

De ontwerpprocessen Apeldoorn 1 en Apeldoorn 2 waren in eerste instantie gericht op problematische situaties die eenvoudig en zeker kunnen worden genoemd, maar stonden ook in verband met problematische situaties die als complex en zeker kunnen worden beschouwd. De hoofdproblematiek betrof een aantal leemten in de hulpverlening aan druggebruikers en randgroepjongeren. Een keuze voor een bepaalde aanpak van deze leemten houdt echter ook in dat men een keuze maakt voor een bepaalde aanpak van de problematiek van de druggebruikers en de randgroepjongeren.

Het ontwerpproces Apeldoorn 1 kon niet worden gereconstrueerd, omdat relevante informatie ontbreekt. Dit ontwerpproces is dan ook buiten beschouwing gebleven. Wel is aandacht besteed aan de beleidstheorie, de politieke omgeving van het ontwerpproces, en de doelbereiking van het beleid dat het produkt was van het ontwerpproces Apeldoorn 1.



Het is wel mogelijk een reconstructie te maken van het ontwerpproces Apeldoorn 2. Dit ontwerpproces kan worden getypeerd als een eenvoudige vorm van het diagnose-model.

De beleidstheorieën Apeldoorn 1 en Apeldoorn 2 kunnen niet op een eenduidige manier als passend, minder passend of niet passend worden getypeerd. Voorzover deze beleidstheorieën betrekking hebben op de problematiek van de leemten in de hulpverlening, die zij door middel van de oprichting van een nieuwe stichting wilden verminderen, kunnen zij als passend worden beschouwd. Maar Apeldoorn 1 en Apeldoorn 2 stellen ook voor de problematiek van de randgroepjongeren door middel van de werksoort straathoekwerk aan te pakken, terwijl men maar een zeer beperkt zicht op deze problematiek heeft. Vanuit die optiek zijn de beleidstheorieën Apeldoorn 1 en Apeldoorn 2 niet passend.

De politieke omgevingen van de ontwerpprocessen, waarvan de beleidstheorieën Apeldoorn 1 en Apeldoorn 2 het resultaat waren, kunnen respectievelijk als sterk en niet gepolariseerd worden getypeerd.

Het beleid dat was gebaseerd op de beleidstheorie Apeldoorn 1 kwam niet tot uitvoering. Het uitvoeringsproces Apeldoorn 1 is dan ook falend genoemd. Voor de uitvoering van het beleid (het oprichten van een stichting die hulp verleent aan druggebruikers en randgroepjongeren) was de medewerking van het particulier initiatief noodzakelijk. Het particulier initiatief was daartoe echter niet bereid. Het uitvoeringsproces Apeldoorn 2 is als minder succesvol getypeerd, omdat het beleid gericht op de problematiek van de randgroepjongeren dat door een nieuw opgerichte stichting werd uitgevoerd, slechts in beperkte mate zijn doelen bereikte. Het feit dat deze stichting wel werd opgericht, kan echter, gezien de problemen in het beleidsproces Apeldoorn 1, als een groot succes worden gezien.

De analyse van deze uitvoeringsprocessen laat duidelijk een aantal succes- en faalfactoren zien. Het falen van het uitvoeringsproces Apeldoorn 1 kan volledig worden teruggevoerd op het gebrek aan consensus en de macht van de tegenstanders van het beleid. De gemeente negeerde het feit dat de uitvoering van het beleid de actieve medewerking van deze tegenstanders vereiste. Enkele oorzaken van het beperkte succes van het uitvoeringsproces Apeldoorn 2 zijn: een minder passende beleidstheorie met betrekking tot de problematiek van de randgroepjongeren, een gebrek aan professionele kwaliteiten van een aantal uitvoerders en het niet toepassen van middelen vanwege een langdurige ziekte van één van de uitvoerders.

**Het probleem is complex en onzeker: Dordrecht 1, Haarlem, Den Helder 1, Helmond (met betrekking tot het leefbaarheidsterrein onderwijs) en Schiedam**

Vijf ontwerpprocessen waren gericht op problematische situaties die als complex en onzeker kunnen worden getypeerd, namelijk Dordrecht 1, Haarlem, Den Helder 1, Helmond (met betrekking tot het leefbaarheidsterrein onderwijs) en Schiedam. Een vergelijking van deze ontwerpprocessen met het diagnose-model, het routine-model, het intuïtie-model en het leer-model voor het ontwerpen van een beleid levert het volgende resultaat op. De ontwerpprocessen Haarlem, Den Helder 1 en Helmond (met betrekking tot het leefbaarheidsterrein onderwijs) komen in sterke mate of volledig overeen met het leer-model. Het ontwerpproces Dordrecht 1 vertoont een sterke overeenkomst met het routine-model en

het ontwerpproces Schiedam blijkt in sterke mate gelijk te zijn aan het intuïtie-model.

De beleidstheorieën Dordrecht 1, Haarlem en Schiedam bevatten een relatief beperkt aantal veronderstellingen over de oorzaak-gevolgrelaties van de randgroepjongerenproblematiek die betrekking hebben op een relatief beperkt aantal leefbaarheidsterreinen. Zij zijn dus eenzijdig en beperkt. De beleidstheorie Den Helder 1 bevat causale veronderstellingen op vrijwel alle leefbaarheidsterreinen, maar het aantal causale veronderstellingen dat deze beleidstheorie omvat, is beperkt. Den Helder 1 is dus een veelzijdige, maar beperkte beleidstheorie. De beleidstheorie Helmond is al eerder als een grote en veelzijdige beleidstheorie aangemerkt.

De mate waarin deze beleidstheorieën passen bij de probleemsituatie waarmee zij in verband staan, is sterk verschillend. Haarlem, Den Helder 1 en Helmond (met betrekking tot het leefbaarheidsterrein onderwijs) kunnen als passende beleidstheorieën ten aanzien van een complex en onzeker probleem worden beschouwd. Dit betekent dat deze beleidstheorieën onzekere aangrijpingspunten bevatten en de problematiek van de randgroepjongeren door middel van een 'trial and error'-strategie willen aanpakken. Dordrecht 1 en Schiedam zijn als niet passende beleidstheorieën aangemerkt. In beide beleidstheorieën komen meer specifieke doelen en middelen voor, zonder dat er is rekening gehouden met de lage graad van zekerheid van de beschikbare kennis ten aanzien van de problematiek van de randgroepjongeren.

De politieke omgevingen van de ontwerpprocessen waaruit de beleidstheorieën Dordrecht 1, Haarlem, Den Helder 1, Helmond en Schiedam resulteerden, variëren van niet tot sterk gepolariseerd. De beleidstheorie Den Helder 1 werd geformuleerd in een niet gepolariseerde politieke omgeving, waarin op hoofdlijnen overeenstemming (consensus) bestond over het te voeren beleid. De politieke omgeving van het ontwerpproces dat uitmondde in de beleidstheorie Schiedam, was deels matig en deels niet gepolariseerd. De ontwerpprocessen, waarvan de beleidstheorieën Dordrecht 1 en Helmond het produkt waren, ontvouwen zich in matig gepolariseerde omgevingen. Over de politieke omgeving van het ontwerpproces Helmond worden hier geen opmerkingen gemaakt, omdat de polarisatie in deze omgeving hier boven al is besproken. De politieke omgeving van het ontwerpproces dat resulteerde in de beleidstheorie Haarlem was sterk gepolariseerd. De beleidstheorie Haarlem werd in enige mate door het gebrek aan consensus beïnvloed.

De mate van doelbereiking van het beleid dat was gebaseerd op de beleidstheorieën Dordrecht 1, Haarlem, Den Helder 1, Helmond (met betrekking tot het leefbaarheidsterrein onderwijs) en Schiedam verschilt. Het uitvoeringsproces Haarlem is als succesvol aangemerkt, omdat een groot aantal doelen ten minste deels werd bereikt. Het uitvoeringsproces Helmond was ook ten aanzien van een aantal doelstellingen op het leefbaarheidsterrein onderwijs relatief succesvol.

De beleidstheorie Dordrecht 1 lag ten grondslag aan vier verschillende uitvoeringsprocessen, namelijk Dordrecht 1A, 1B, 1C en 1D. De uitvoeringsprocessen Dordrecht 1A en 1B bereikten slechts een zeer beperkt aantal doelen en daarom werden zij als niet succesvol aangemerkt. De uitvoeringsprocessen Dordrecht 1C en 1D faalden, in die zin dat er geen doelen werden bereikt.

Het uitvoeringsproces Den Helder 1 is niet succesvol genoemd. Van het verbeteren van de positie van randgroepjongeren, dat in de beleidstheorie Den Helder 1 als einddoel wordt genoemd, was geen sprake.

De beleidstheorie Schiedam vormde de basis van drie verschillende uitvoeringsprocessen. Eén van deze processen viel feitelijk uiteen in twee uitvoeringsprocessen die elkaar in de tijd opvolgden. Er wordt daarom gesproken van de uitvoeringsprocessen Schiedam A1, A2, B en C.

De uitvoeringsprocessen Schiedam A1 en C bereikten wel enkele doelen die in de beleidstheorie Schiedam worden genoemd. Deze uitvoeringsprocessen kunnen dan ook minder succesvol worden genoemd. De uitvoeringsprocessen Schiedam A2 en B, die als falend zijn getypeerd, bereikten geen doeleinden.

Een nadere analyse van deze uitvoeringsprocessen werpt licht op een aantal succes- en faalfactoren. Het al dan niet bereiken van de beleidsdoeleinden kan worden verklaard uit de mate waarin een beleidstheorie passend is, een gebrek aan consensus, de macht van de tegenstanders van het beleid en de professionele kwaliteiten van de uitvoerders.

De relatief hoge mate van doelbereiking van de uitvoeringsprocessen Haarlem en Helmond (met betrekking tot het leefbaarheidsterrein onderwijs) kan worden teruggevoerd op de passendheid van de beleidstheorie. De 'trial-and-error'-strategie die Haarlem werd toegepast met oog op het beperkte inzicht dat men in de problematiek van de randgroepjongeren had, wierp zijn vruchten af. Hetzelfde geldt voor Helmond met betrekking tot het leefbaarheidsterrein onderwijs.

Het uitvoeringsproces Den Helder 1 beruiste eveneens op een passende beleidstheorie, maar bracht maar zeer beperkte resultaten voort. Dat was enerzijds het gevolg van een onjuiste veronderstelling in de beleidstheorie Den Helder 1 en anderzijds van de wijze waarop de uitvoerders de 'trial-and error'-strategie' toepasten. De uitvoerders formuleerden namelijk meer specifieke doelen en middel zonder dat zij meer inzicht in de problematiek van de randgroepjongeren hadden gekregen.

De beleidstheorieën Dordrecht 1 en Schiedam zijn als niet passend beschouwd. De middelen waarmee men in Dordrecht en Schiedam de problematiek van de randgroepjongeren wilde aanpakken, waren niet altijd even realistisch. Dit leidde tot een relatief lage mate van doelbereiking. Zelfs het enigszins succesvolle uitvoeringsproces Schiedam A1 boekte beperkte resultaten.

Al eerder is opgemerkt dat het gebrek aan consensus in de omgeving van het ontwerpproces Helmond geen invloed had op de uitvoering van het beleid, omdat het de opponent aan machtsmiddelen ontbrak. Hetzelfde geldt voor de polarisatie rondom het ontwerpproces Schiedam. Het verschil van mening over het beleid dat resulteerde uit het ontwerpproces Dordrecht 1 had eveneens geen invloed op de beleidsuitvoering. Het ging hier immers om een meningsverschil over normen en waarden die aan het beleid ten grondslag lagen en niet over doelen en middelen van het beleid, zodat de tegenstanders geen reden hadden om zich tegen het beleid zelf te verzetten.

Daarentegen had het gebrek aan consensus in de politieke omgeving van het ontwerpproces Haarlem wel invloed op het uitvoeringsproces en het bereiken van één van de doelen. Deze invloed was echter beperkt, doordat de tegenstanders van het beleid (een deel van het particulier initiatief) de toepassing van slechts één middel konden tegengaan. Voor het overige stonden zij geheel buiten spel.

Het falen van de uitvoeringsprocessen Dordrecht 1C en 1D en Schiedam A2 is in belangrijke mate terug te voeren op het gebrek aan professionele kwaliteiten van de uitvoerders.

## De hypothesen ten aanzien van de relaties tussen ontwerpprocessen, beleidstheorie en doelbereiking

Uit het in dit artikel gepresenteerde theoretische model zijn in paragraaf 6 een aantal hypothesen gedestilleerd die betrekking hebben op de relatie tussen het ontwerpproces, de beleidstheorie en de doelbereiking ten aanzien van verschillende typen van problemen. De hypothesen met betrekking tot een eenvoudig en zeker probleem (situatie 3: de hypothesen 3A, 3B, 3C en 3D) blijven buiten beschouwing, omdat geen van de gemeentelijke problemen als eenvoudig en onzeker is getypeerd. De resultaten ten aanzien van de toetsing van de andere hypothesen worden hier kort samengevat.

### Situatie 1: het probleem is complex en zeker

- 1A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het diagnose-model.
- 1B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is.
- 1C. De mate van doelbereiking is hoger naarmate de beleidstheorie meer passend is.
- 1D. De mate van doelbereiking is lager naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

Hypothese 1A wordt door de onderzoeksbevindingen in enige mate gesteund. De ontwerpprocessen die meer overeenkwamen met het diagnose-model voor het ontwerpen van een beleid resulteerden in meer passende beleidstheorieën, dat wil zeggen in beleidstheorieën die een betere afspiegeling zijn van het complexe en zekere probleem waarop zij betrekking hebben. Deze conclusie is echter op een gering aantal gevallen gebaseerd en één van de centrale variabelen, het ontwerpproces, vertoont weinig variantie.

Over hypothese 1B kunnen geen uitspraken worden gedaan, omdat geen van de beleidstheorieën die in verband staan met een complex en zeker probleem, voortkwam uit een compromis.

Hypothese 1C wordt door de bevindingen ten aanzien van de relatie tussen de beleidstheorieën en de doelbereiking bevestigd. Het beleid dat was gebaseerd op beleidstheorieën die als meer passend zijn aangemerkt, bereikte in hogere mate zijn doelen dan het beleid waaraan een minder passende beleidstheorie ten grondslag lag.

Hypothese 1D wordt eveneens door de onderzoeksbevindingen bevestigd. Verdeeldheid in de politieke omgeving van een ontwerpproces (een gebrek aan consensus) blijkt afbreuk te doen aan de doelbereiking van een beleid als de tegenstanders over machtsmiddelen beschikken ten aanzien van het uitvoeringsproces.

Uit deze confrontatie van de hypothesen met de empirie kan worden geconcludeerd dat een ontwerpproces dat overeenkomt met het diagnose-model in een beleid resulteert dat met betrekking tot een complexe en zekere probleemsituatie relatief succesvol is, mits er in de politieke omgeving van het ontwerpproces consensus heerst of als de eventuele opponenten van het beleid niet over voldoende machtsmiddelen beschikken ten aanzien van het uitvoeringsproces. De

reikwijdte van deze conclusie is echter beperkt, gezien het geringe aantal gevallen dat is onderzocht en de geringe variantie van de centrale variabelen.

Situatie 2: het probleem is eenvoudig en zeker

- 2A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het routine-model.
- 2B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is.
- 2C. De mate van doelbereiking is hoger naarmate de beleidstheorie meer passend is.
- 2D. De mate van doelbereiking is lager naarmate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

Het is niet mogelijk uitspraken te doen over de hypothesen 2A, 2B en 2C. De ontwerpprocessen en beleidstheorieën die betrekking hadden op een eenvoudig en zekere probleem stonden ook in verband met een complex en zeker beleidsveld. Daardoor is het moeilijk een eenduidige conclusie te trekken. In één geval was het beleid wel in staat het eenvoudige probleem op te lossen, maar deze 'oplossing' bleek een vermindering van het complexe probleem in de weg te staan.

Hypothese 2D wordt bevestigd, maar deze conclusie is op slechts één case gebaseerd.

Situatie 4: het probleem is complex en onzeker

- 4A. De beleidstheorie is meer passend naarmate het ontwerpproces meer overeenkomt met het leer-model.
- 4B. De beleidstheorie die het resultaat is van een compromis tussen verschillende actoren is minder passend naar mate de consensus in de politieke omgeving lager is.
- 4C. De mate van doelbereiking is hoger naar mate de beleidstheorie meer passend is.
- 4D. De mate van doelbereiking is lager naar mate de consensus in de politieke omgeving lager is en de tegenstanders van het beleid meer machtig zijn ten aanzien van het uitvoeringsproces of zijn resultaat.

Hypothese 4A werd door de bevindingen ten aanzien van het gemeentelijke randgroepjongerenbeleid bevestigd. De ontwerpprocessen die overeenkomst vertoonden met het leer-model voor het ontwerpen van een beleid brachten met betrekking tot een complex en onzeker probleem meer passende beleidstheorieën voort dan de ontwerpprocessen die niet in enige mate met dit model overeenkwamen.

Over hypothese 4B kunnen geen betrouwbare uitspraken worden gedaan. Slechts één van de onderzochte beleidstheorieën was het resultaat van een compromis. De bevindingen ten aanzien van deze beleidstheorie zijn in strijd met hypothese 4B. Daarbij kan echter worden opgemerkt dat één van de betrokken actoren zich snel tevreden toonde en met een compromis instemde dat in hoge mate werd bepaald door een coalitie van andere actoren. Men kan zich dus afvragen of hier daadwerkelijk sprake was van een compromis.



Hypothese 4C werd door de onderzoeksbevindingen gesteund. Wel bleek duidelijk dat de passendheid van de beleidstheorie niet de enige factor is die van invloed is op de doelbereiking van een beleid. Het beleid dat op een beleidstheorie was gefundeerd die passend werd genoemd, bereikte zijn doelen maar in zeer beperkte mate. De voornaamste faalfactor bleek hier een gebrek aan professionele kwaliteiten van de beleidsuitvoerders te zijn. Voor het overige was het beleid waaraan passende beleidstheorieën ten grondslag lagen meer succesvol dan het beleid dat op niet passende beleidstheorieën was gebaseerd.

Ook Hypothese 4D werd bevestigd. Een gebrek aan consensus in de politieke omgeving van een ontwerpproces had een negatieve invloed op de doelbereiking als de tegenstanders over machtsmiddelen beschikten ten aanzien van het uitvoeringsproces.

De confrontatie van de hypothesen met de empirie leidt tot de volgende conclusie. Een ontwerpproces dat overeenkomt met het leer-model levert een beleid op dat met betrekking tot een complexe en zekere probleemsituatie relatief succesvol kan zijn. Maar een gebrek aan consensus in de politieke omgeving kan afbreuk aan de doelbereiking doen, als de opposenten van het beleid over voldoende machtsmiddelen beschikken. Een gebrek aan professionele kwaliteiten bij de uitvoerders kan van grote invloed op het beleidsresultaat zijn.

## 8 Conclusie

Op basis van het onderzoek naar het randgroepjongerenbeleid in zeven Nederlandse gemeenten kan worden geconcludeerd dat omgevingsdimensies, zoals de complexiteit en de (on)zekerheid van het probleem en de consensus in de politieke omgeving van een ontwerpproces, relevant zijn voor de keuze van een bepaalde wijze van een ontwerpen van beleid. Het diagnose-model (Hoogerwerfs negenstappen-model) en het leer-model voor het ontwerpen van beleid zijn respectievelijk geschikt voor de aanpak van complexe en zekere problemen en voor complexe en onzekere problemen. Deze ontwerpmodellen resulteren in beleidstheorieën die passen bij de desbetreffende problematische situatie, dat wil zeggen recht doen aan de complexiteit en de (on)zekerheid van die situatie. Passende beleidstheorieën - men zou ook kunnen spreken van beleidstheorieën van een hoge kwaliteit - blijken een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde te zijn voor het voeren van een beleid dat in hoge mate zijn doelen bereikt. Naast de mate waarin een beleidstheorie passend is, zijn nog andere factoren van invloed op de doelbereiking. Een gebrek aan consensus kan negatief doorwerken als de tegenstanders van het beleid over voldoende machtsmiddelen beschikken. Eveneens zijn de professionele kwaliteiten van de uitvoerders van groot belang.

Ondanks het feit dat het empirische onderzoek steun geeft aan de veronderstelde relatie tussen ontwerpproces, beleidstheorie, doelbereiking en politieke omgeving is het noodzakelijk de conclusies niet als harde uitspraken, maar als eerste aanwijzingen te beschouwen. Het empirische onderzoek kende namelijk een aantal ernstige beperkingen. Deze beperkingen hebben betrekking op de reikwijdte van het onderzoek. Al eerder is opgemerkt dat deze reikwijdte beperkt is, gezien het geringe aantal gevallen dat is onderzocht (zeven gemeenten) en de geringe variantie van de variabelen ontwerpproces en beleidstheorie met betrekking tot een complex en zeker probleem.

Zelfs al zouden er meer gevallen zijn onderzocht en de centrale variabelen meer variantie zouden hebben vertoond, dan nog zou de reikwijdte van het onder-



zoek als beperkt moeten worden aangemerkt. Het onderzoek had immers betrekking op maar één beleidssector. Een vergelijking tussen verschillende beleidssectoren had de reikwijdte ongetwijfeld vergroot, maar daar was gezien de beschikbare onderzoekstijd geen ruimte voor. Daarnaast kan worden opgemerkt dat ook andere bestuurslagen dan die van de gemeenten onderzocht dienen te worden als men tot meer generale uitspraken wil komen over de relaties tussen ontwerpproces, beleidstheorie en doelbereiking.

Ondanks deze beperkingen lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat een contingente benadering van het ontwerpen van beleid, waarin de complexiteit en de onzekerheid van problemen en de consensus in de politieke omgeving centraal staan, een antwoord kan geven op de vraag welke wijze van ontwerpen in welke omstandigheden het beste resultaat oplevert.

### **Summary: Policy design and policy problems**

*The main question of this article is: Which methods of designing a policy are fit to solve or diminish complex and certain, complex and uncertain, simple and certain, simple and uncertain policy problems? On the basis of a contingency approach hypotheses are formulated with regard to this question. These hypotheses are confronted with the field of Dutch municipal policies for marginal adolescents (in the period 1980-1990).*

*This study intends to point out:*

- that a diagnosis-model for designing a policy is appropriate to tackle complex and certain problems;*
- that a learning-model for designing a policy is appropriate to tackle complex and uncertain problems;*
- that a fitting policy theory is a necessary, but insufficient condition for an effective policy;*
- that a lack of consensus in the political environment of the process of designing a policy has a negative effect on the goal attainment, if the opponents of the policy have the power to obstruct the process of implementation;*
- that a lack professional qualities of implementers has a negative effect on the goal attainment.*



# *Nationalisme et parlementarisme* **La percée complexe du nationalisme flamand au Parlement belge (1873-1914)**

par Pascale DELFOSSE

Chargée de recherches et d'enseignements à l'université catholique de Louvain.

## **I. Le développement du nationalisme flamand**

Dans cette recherche, on étudie le nationalisme flamand tel qu'il s'exprima en Belgique, dans sa version parlementaire du dernier quart du XIXe siècle, période pendant laquelle il fit sa percée sur le plan législatif. Selon Eric Hobsbawm, reprenant en cela les travaux de Hroch, le nationalisme connaît trois phases de développement. La première phase correspond à un nationalisme purement culturel, littéraire, folklorique, sans conséquence particulière sur le plan politique et même sur le plan national. L'apparition d'un groupe de pionniers et de militants de "l'idée nationale", ainsi qu'un début de campagne politique autour de cette idée, caractérisent la deuxième phase. Dans le cadre d'une troisième phase enfin, les programmes nationalistes acquièrent un soutien de masse, ou, du moins, le soutien d'une partie des masses que les nationalistes ont toujours prétendu représenter <sup>1</sup>.

Le développement du nationalisme flamand en Belgique s'accorde assez bien à cette périodisation issue d'une analyse comparative des petits mouvements nationaux européens. Le mouvement flamand s'est en effet d'abord manifesté sur un plan purement culturel, et principalement littéraire. Les gouvernements belges qui ont suivi l'indépendance acceptaient d'ailleurs ce mouvement tant qu'il se limitait à cet engagement littéraire qui s'insérait dans le courant de renaissance des littératures locales observé d'une manière générale en Europe au cours du XIXe siècle <sup>2</sup>. Et pour combattre la virulence de Flamingants particulièrement intransigeants, les dirigeants politiques n'hésitaient pas, de surcroît, à enrôler 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. Mais, au fur et à mesure que le flamingantisme tentait de s'affirmer politiquement, la résistance des pouvoirs en place ne fit que s'accroître car ils voyaient là des manœuvres de l'étranger, de la Prusse essentiellement, pour provoquer la désunion du peuple belge et menacer l'existence même de l'Etat. Dans ce pays qui avait opéré une rapide fusion entre l'Etat unitaire de 1830 et ses élites francophones, il ne pouvait y avoir de place pour des théories qui mettaient l'accent sur le dualisme des ethnies flamande et wallonne.

Cette attention peu soutenue aux revendications flamandes s'explique cependant bien davantage par les difficultés mêmes du mouvement flamand naissant. Confiné à telle ou telle grande ville du pays, limité au monde de la petite bourgeoisie, ce mouvement manquait de cohésion: ainsi, à Anvers, d'après les recherches minutieuses d'Eliane Gubin, on se tournait surtout vers des questions poli-

<sup>1</sup> E. HOBBSAWM, *Nations et nationalisme depuis 1780*, Paris, éd. Gallimard, 1992 (trad., v.o. 1990), p.23.

<sup>2</sup> cfr. B.C. SHAFER, *Le nationalisme. Mythe et réalité*, Paris, Payot, 1964 (trad., v.o. 1955), pp. 175-176.

tiques, tandis qu'à Gand, on se préoccupait plus d'Académie flamande et de grands congrès littéraires, et qu'à Bruxelles, on s'orientait nettement vers l'enseignement et le théâtre populaire<sup>3</sup>. Ne pouvant pas s'appuyer sur une masse écrasée par la situation socio-économique des Flandres, absolument désastreuse des années 1840 à 1857<sup>4</sup>, il était impensable que le mouvement flamand puisse se constituer sérieusement en un parti politique autonome<sup>5</sup>. Les Flamingants se rallieraient-ils aux catholiques ou rejoindraient-ils les rangs libéraux? Ils ne s'entendaient pas non plus sur ce choix à opérer. Et leur incorporation finale dans l'un ou l'autre de ces deux camps émoussait leur attitude vis à vis de la lutte linguistique comme telle, la subordonnant à d'autres intérêts, le plus souvent liés au clivage clérical/non clérical prédominant à cette époque<sup>6</sup>. Force leur fut néanmoins de constater que le flamingantisme gagnait en efficacité quand il s'associait à d'autres combats, à l'exemple du Meetingpartij d'Anvers, qui conjugait antimilitarisme, décentralisation administrative et revendications flamandes. Eliane Gubin observe, toutefois, qu'avant 1860, les catholiques, le plus souvent dans l'opposition à partir de la montée des gouvernements de parti (1848), paraissaient plus enclins à soutenir les doléances flamandes dans la mesure où cet appui pouvait leur servir à grossir leurs effectifs, quand il ne les aidait pas à combattre l'influence des idées françaises de 1789, essentiellement prônées dans les rangs du parti libéral.

La deuxième période du nationalisme, telle que Hroch l'a cernée, s'ouvre, en Belgique, avec l'entrée en scène des premiers parlementaires flamingants que le Meetingpartij envoya à la Chambre, et qui n'étaient pas des moindres: en 1863, Jan Jacob Delaet, en 1868, Lodewyk Gerrits et Edouard Coremans. Ces députés apporteraient un début de réponse aux griefs flamands formulés dès 1857<sup>7</sup>, mais auxquels, jusque là, les gouvernements successifs, catholiques ou libéraux, étaient restés sourds. Ce fut assez rapidement que cette sensibilisation politique allait conduire à des succès législatifs et, corrélativement à l'appui d'une opinion publique flamande de plus en plus réceptive aux revendications de Flamingants allergiques à la prédominance injustifiée du français dans le pays. Notre analyse portera cependant sur le début de la troisième phase du nationalisme, qui suc-

3 E. GUBIN, *Bruxelles au XIXe siècle: Berceau d'un flamingantisme démocratique (1840-1873)*, crédit communal de Belgique, Collection Histoire Pro Civitate, série in-8i, n° 56, 1979, p.143.

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

5 Il y eut toutefois à Bruxelles la brève expérience des Vlamingen Vooruit! en 1858 qui résulte d'une rencontre du flamingantisme et du jeune libéralisme bruxellois, cfr. E. GUBIN, op. cit., p.249. Et à Anvers le Meetingpartij cité dans cet article.

6 Cfr. E. GUBIN, op. cit., à titre d'exemples p.39, p.109, p.114, pp.251-252, p.350, pp.354-355, p.467. Cfr. aussi E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours. Les tensions d'une démocratie bourgeoise*, Bruxelles, éd. Labor, 1987 (trad., v.o. 1985), pp.94-95.

7 La "Commission des griefs flamands" fut créée par l'arrêté royal du 27 juin 1856. En octobre 1857, elle remettait son rapport au gouvernement; celui-ci comportait un programme de réformes dans tous les domaines de la vie publique (enseignement, administration, justice, armée, marine et diplomatie). Ce programme servirait de référence au mouvement flamand. Cfr. X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 1986, pp.156-157.

cédait assez promptement à cette deuxième période, sur laquelle on ne s'étendra pas, renvoyant aux nombreux travaux qui lui sont consacrés<sup>8</sup>.

Pour mesurer l'ampleur acquise par la mouvance flamande en 1873, date de la première loi linguistique que nous étudierons, les réactions à l'affaire Scoep constituent un bon indicateur. Le 10 février 1873, Scoep est condamné à 50 francs d'amende et aux frais d'un procès pour avoir refusé de faire acter la naissance de son enfant en français. La cour d'appel ayant confirmé le premier jugement, Scoep se pourvut en cassation, pourvoi qui fut rejeté. Il s'ensuivit une agitation dans toute la Flandre. Entre le 25 et le 31 mai 1873, plus de trente sociétés flamandes protestèrent auprès des Chambres. Le 29 juin, près de 10.000 manifestants défilèrent dans les rues de Bruxelles; un meeting de clôture houleux à l'Alhambra revendiqua la création de comités électoraux dans tous les chefs-lieux d'arrondissement des provinces flamandes, la prééminence dans la lutte électorale de la qualité de Flamand, et la prise en considération par les Chambres de la proposition de loi Coremans portant sur l'emploi des langues en matière répressive.

Ce fut donc à partir de 1873 qu'une série de lois linguistiques furent votées par le Parlement. 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.

Sachons aussi - en toile de fond - que de cette période datent l'instauration du suffrage plural (1893) et celle du système de représentation proportionnelle (1899), deux importantes réformes qui auraient des incidences majeures sur les trois familles politiques belges: le suffrage plural renforçait les assises politiques de l'aile flamande du parti catholique, il assurait, par ailleurs, une entrée en force à la Chambre des socialistes, dont certains se montreraient ouverts aux exigences flamingantes; quant au système de représentation proportionnelle, s'il sauvait le parti libéral de la liquéfaction en Flandre, à Bruxelles et en Wallonie, il entamait le quasi-monopole politique des catholiques en région flamande. Notons également qu'à partir des années 1880, la Flandre, à côté du secteur textile, s'ouvrit à de nouveaux secteurs industriels tels que les non-ferreux, la chimie, les fabriques de coke. Retenons que ses implantations industrielles étaient entièrement contrôlées par la grande finance bruxelloise et wallonne du pays. Ce ne serait donc pas par le biais d'une industrie lourde que se développerait une classe économique dirigeante flamande. Celle-ci se forgerait, par contre, au sein

<sup>8</sup> Cfr. la bibliographie commentée d'Eliane GUBIN dans son ouvrage cité, pp.11-17.

de petites et moyennes entreprises de type familial qui bénéficiaient de l'appui de banques populaires et paysannes flamandes d'obédience catholique. Et ces petites et moyennes entreprises se donneraient, très rapidement, une structure de représentation autonome et solide (le Vlaams Handelsverbond, précurseur du Vlaams Economisch Verbond créé en 1910), avec laquelle elles entendaient concurrencer la bourgeoisie industrielle et financière d'expression française<sup>9</sup>. Rappelons enfin qu'en Belgique, la population flamande a toujours été majoritaire comparativement à la population wallonne, comme l'indiquent les chiffres ci-dessous:

	1831	1910
Habitants de la région flamande	2.012.213	3.507.547
Habitants de la région wallonne	1.485.449	2.892.910
Habitants de Bruxelles	288.152	1.023.327 <sup>10</sup>

Plus précisément, en 1880, l'accroissement naturel de la population était en Flandre de 22.634 unités et de 20.347 unités en Wallonie. Tandis qu'en 1910, cet accroissement naturel avait doublé en Flandre, on y comptait 44.212 unités, contre 14.923 unités seulement pour la Wallonie<sup>11</sup>.

On l'a dit, cette recherche porte sur le nationalisme flamand dans sa version parlementaire, et plus spécifiquement, sur les stratégies suivies par les Flamings dans le cadre des manœuvres politiques liées à l'aboutissement des premières lois linguistiques. A ce stade, il importe d'attirer l'attention sur une caractéristique essentielle du système politique belge qui explique la grande complexité du jeu politique de ce pays: la société belge est divisée en trois "mondes", ou trois "piliers", le "monde" catholique, le "monde" libéral et le "monde" socialiste; ces trois "mondes", qui se sont établis sur une base nationale, saturent, en quelque sorte, 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 l'appui de groupes spécifiquement flamands, extérieurs à ces partis. Certaines demandes flamandes révèlent par ailleurs la convergence de vue de protagonistes venant pourtant d'horizons politiques différents. Il n'empêche que, dans la plupart des cas, les parlementaires flamands purs et durs durent composer avec leurs corréligionnaires, au sein de leur parti spécifique.

La persistance des Flamings à défendre leurs options politiques dans une situation qui, on vient de le voir, ne les favorisait guère, ne s'explique pas seulement par des motivations linguistiques avouées. Pour Eric Hobsbawm, ce sont "des problèmes de pouvoir, de statut, de politique et d'idéologie, et non de communication ou même de culture, qui sont au coeur du nationalisme linguisti-

9 Cfr. M. QUÉVIT, *Les causes du déclin wallon. L'influence du pouvoir politique et des groupes financiers sur le développement régional*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1978.

10 Cfr. R. DEMOULIN, *Unification politique. Essor économique*, dans *Histoire de la Wallonie*, L. GÉNICOT (sous la direction), Toulouse, éd. universitaires, Privat, 1973, p.370.

11 Cfr. R. DEMOULIN, *op. cit.*, p.371.



que" <sup>12</sup>. Autrement dit, pour cet auteur, "la langue devient un critère de nationalité quand la différenciation par la langue coïncide avec quelque autre raison de se démarquer d'une autre communauté" <sup>13</sup>. Au bénéfice de cette interprétation, on peut effectivement se demander pourquoi les Flamands n'ont-ils pas réagi contre le français à l'époque révolutionnaire et napoléonienne? D'après Val R. Lorwin, ce serait plutôt l'arrivée, dans les communes de Flandre, d'étrangers francophones qui n'allaient pas à la messe qui aurait provoqué une réaction flamigante, beaucoup plus que le fait que ces derniers ne parlaient pas la même langue que la population <sup>14</sup>. On ne peut, par ailleurs, toujours suivant Hobsbawm, comprendre le nationalisme linguistique si l'on ne considère pas la reconnaissance de la langue vernaculaire "comme un intérêt acquis des classes inférieures accédant à l'instruction" <sup>15</sup>. Et chaque étape, chaque conquête politique, "donnant à cette langue vernaculaire 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, précise notre historien, le progrès linguistique soulignait l'infériorité, l'insécurité du statut et le ressentiment qui caractérisaient si bien la petite bourgeoisie et rendait le nouveau nationalisme si attirant pour elle" <sup>16</sup>. Ainsi, la nouvelle classe instruite en flamand s'est retrouvée en équilibre instable entre les masses flamandes, dont les éléments les plus dynamiques apprenaient le français en raison des avantages pratiques que présentait la connaissance de cette langue, et 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>17</sup>. A cela s'ajoute la remarque de Gubin qui note judicieusement qu'il s'agissait là d'une troisième génération de militants, beaucoup plus nombreuse et disparate que la précédente qui, en raison des réformes du programme scolaire liées au mouvement flamand lui-même, ne connaissait plus suffisamment le français pour accéder à certains emplois, en conséquence de quoi, frustrée, elle revendiquait l'égalité des langues <sup>18</sup>.

A ces premières considérations, on peut adjoindre des observations très générales liées aux aspects déstructurants de la société industrielle qui peuvent, à leur tour, expliquer les succès du nationalisme. Avec l'industrialisation, là où se trouvait une structure complexe de groupes locaux, pétris d'une culture populaire et particulariste dont la reproduction était assurée par ces groupes eux-mêmes, se met en place une société anonyme et impersonnelle, composée d'individus atomisés et remplaçables les uns par les autres, société dont la cohésion dépend surtout d'une culture commune conforme à cet ordre nouveau. De telle sorte que ce n'est pas le nationalisme qui engendre l'homogénéité sociale, mais que c'est le besoin objectif, concret, d'homogénéité qui se reflète dans le nationalisme. Comme le spécifie Ernest Gellner, l'auteur qui a démêlé au mieux cet enchaînement de variables, un "Etat industriel moderne ne peut fonctionner qu'avec une population mobile, lettrée, normalisée et interchangeable du point de vue cul-

12 E. HOBSBAWM, op. cit., p. 142.

13 E. HOBSBAWM, op. cit., p.76.

14 Cfr. E. HOBSBAWM, op. cit., p. 83.

15 E. HOBSBAWM, op. cit., p.151-152.

16 E. HOBSBAWM, op. cit., p.152.

17 Cfr. E. HOBSBAWM, op. cit., pp.152-153.

18 E. GUBIN, op. cit., p. 458.

turel, alors les populations illettrées désirent ardemment l'intégration à une zone culturelle qui a, ou semble pouvoir acquérir, un Etat qui lui soit propre et qui promette de donner, ultérieurement, une totale citoyenneté culturelle, l'accès à l'école primaire, un emploi, etc." <sup>19</sup>. Gale Stokes abonde dans ce sens lorsqu'il note: "(...) récemment, il est devenu évident que, loin de favoriser l'assimilation, la mobilisation (sociale) a intensifié la conscience ethnique" <sup>20</sup>. Le nationalisme est donc la conséquence d'une nouvelle forme d'organisation sociale. "Il se sert des cultures préexistantes qu'il transforme pour les rendre conformes aux conditions devenues dominantes" <sup>21</sup>. Et ceci peut être complété par le commentaire de Walker Connor au sujet de la progression des moyens de communication et de transport qui "tend aussi à augmenter la conscience culturelle que les groupes ont d'eux-mêmes, en rendant leurs membres plus conscients des différences qui existent entre eux et les autres" <sup>22</sup>. Ainsi, d'après lui, l'Ecosse, au sein de la Grande-Bretagne, a pris conscience de son identité à partir du moment où la modernisation avait atteint un seuil critique, à la fois menaçant, mais aussi révélateur de ses particularités.

Les revendications linguistiques s'appuient donc sur un socle social qui ne peut que les renforcer. Mais elles répondent aussi à une logique purement politique, comme l'écrit John Breuilly: "le nationalisme doit être compris comme une forme de politique et (...) cette forme de politique ne fait sens que dans un contexte politique particulier et par rapport aux objectifs du nationalisme. L'Etat moderne est essentiel à la compréhension de ce contexte et de ces objectifs. L'Etat moderne à la fois façonne la politique nationaliste et lui procure son objectif principal, la conquête de l'Etat. L'idéologie nationaliste est ici en quelque sorte un habillage pur et simple des aspirations politiques de ces partisans. Elle se voit attribuer trois fonctions: la coordination des différentes sections (sociales, économiques, religieuses) de l'opposition politique, la mobilisation des groupes périphériques souvent issus du "peuple" et la légitimation des vues nationalistes par rapport à un environnement international dominé par les idéaux du libéralisme universaliste" <sup>23</sup>.

Des lois mentionnées, nous retenons pour notre étude celles qui régissaient l'usage des langues, respectivement, en matière scolaire (1882-1883, 1907-1910, 1914) et en matière répressive (1873, 1888). Etant donné l'importance de leurs enjeux, ces lois suscitèrent les débats les plus considérables de cette période, surtout en ce qui concerne les lois relatives à l'enseignement, surdéterminées par la concurrence que se livraient catholiques et libéraux par l'entremise des institutions scolaires publiques et privées. Portant sur des contenus très proches et étant, en même temps, suffisamment éloignées dans le temps, ces lois nous permettront de procéder à une analyse transversale du nationalisme flamand de 1873 à 1914.

19 E. GELLNER, *Nations et nationalisme*, Paris, Bibliothèque historique Payot, 1989 (trad., v.o. 1983), p. 72.

20 G. STOKES, "The undeveloped theory of nationalisme", *World Politics*, 31 (1), octobre 1978, pp.150-160, p. 158.

21 E. GELLNER, op. cit., p. 75.

22 W. CONNOR, "Nation-building or nation-destroying?", *World Politics*, 24 (3), April 1972, pp. 319-355, p. 329. 1972, p.329.

23 J. BREUILLY, *Nationalism and the State*, Manchester, Manchester University Press, 1982, p.352.

Chacune de ces lois sera étudiée avec un regard d'entomologiste, jusqu'au point ultime de la négociation où chacun donne "ce qu'il était d'avance résigné à perdre", et refuse "ce qu'il avait pour mission de n'accepter à aucun prix"<sup>24</sup>. Nous conduirons notre analyse de telle sorte qu'aucun amendement, ou contre-amendement, de quelque importance n'échappe à l'interprétation, seule façon de mettre en exergue les jeux tactiques pratiqués par les différents groupes politiques en présence. Avec les votes portant sur ces amendements et leurs répartitions géographiques, nous évaluerons les rapports de force et leur ancrage régional respectif. Nous nous attacherons, plus précisément, à mesurer le poids des Flamingants comparativement à ceux de leurs alliés et adversaires. Nous essayerons aussi de distinguer les oppositions ressortant du clivage communautaire ou linguistique de celles dérivées du clivage clérical/ non clérical, voire même du clivage socio-économique, ces différents clivages n'ayant pas le même poids, y compris dans le cadre des lois retenues. On verra, en effet, que certaines des mesures avancées sont parfois d'abord grosses d'oppositions de type laïc/non laïc, avant d'être empreintes d'oppositions de type linguistique, nuances de taille qui devaient interférer sur une mobilisation différenciée des acteurs politiques. Quel clivage était le plus mobilisateur? Quels étaient les acteurs qui y seraient les plus réceptifs? Voilà donc deux questions auxquelles notre analyse tentera aussi de répondre.

Parce que ce travail se concentre sur des lois linguistiques, et que, pour ce faire, il procède à des coupes synchroniques au coeur des activités parlementaires, il ne faudrait pas croire pour autant que la question flamande était prioritaire au cours de la période étudiée. Loin s'en faut. Il faudra attendre l'entre-deux-guerres pour que les conflits linguistiques atteignent, en quelque sorte, la pleine maturité de cette troisième phase du nationalisme dont Hobsbawm, et avant lui Hroch, ont parlé. Sachons que cette fin du XIXe siècle est bien davantage marquée par la question sociale que les classes dirigeantes belges découvraient au lendemain des émeutes ouvrières de 1886 et par la montée en puissance des forces socialistes qui deviendrait le principal adversaire du parti catholique, devant déjà composer avec les divers courants qui le traversait, dont la démocratie chrétienne qui joua un rôle décisif dans la progression des idées flamandes.

## II. Le nationalisme flamand et le parallélogramme des forces parlementaires

### A. L'emploi du flamand en matière répressive (1873)

En 1872, le député catholique anversois Coremans appela l'attention du ministre de la Justice de Lantsheere, un catholique lui aussi, sur la situation des prévenus et des accusés flamands devant la justice qui requerrait contre eux l'application de lois dans une langue qu'ils ne comprenaient pas. Le gouvernement ayant déclaré que, pour prendre une décision sur cette question, il fallait que soit achevée la révision du code d'instruction criminelle, dix-huit députés catholiques flamands, qui ne voulaient plus attendre, signèrent un projet de loi qui réglait l'emploi du flamand en matière répressive. L'affaire Scoep, dont on a parlé, et l'indignation de l'opinion publique flamande qu'elle déchaînait, forcèrent la Chambre à prendre en considération la proposition Coremans. Le 11 juillet 1873,

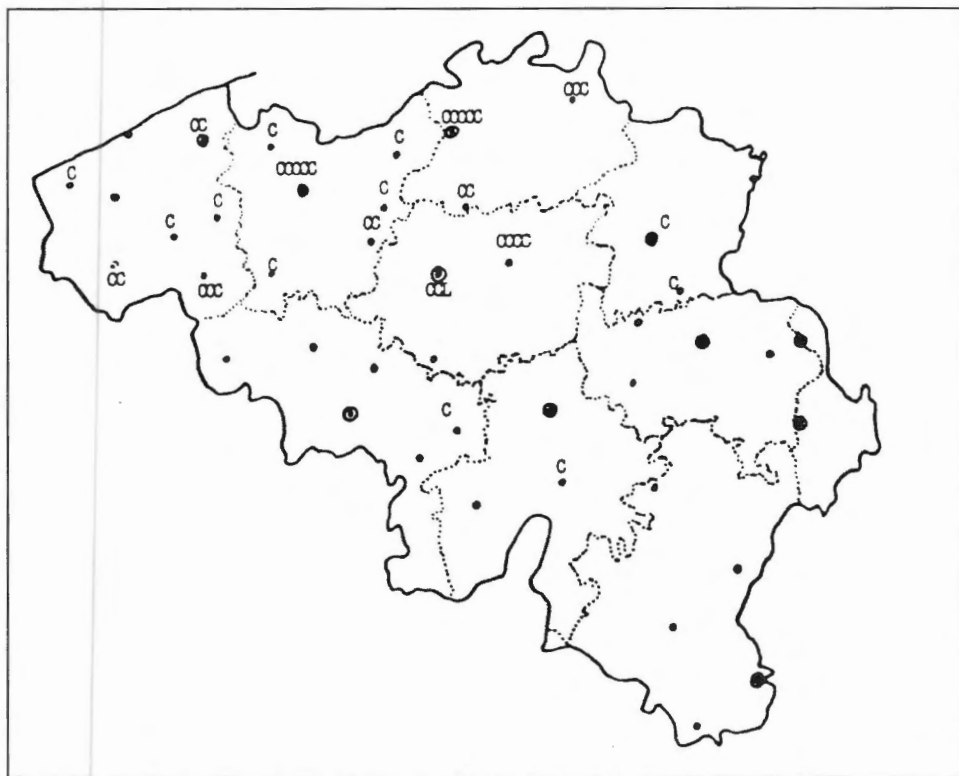
<sup>24</sup> F. WALDER, *Saint-Germain ou la négociation*, Paris, folio, 1992 (Gallimard, 1958), p.40.

les représentants passèrent d'office à la discussion des articles de cette proposition de loi. La discussion, qui fût serrée, particulièrement tendue à certains moments, nous la suivrons pas à pas, dans ses enchaînements et méandres les plus significatifs, cette démarche nous paraissant la plus apte à restituer les tensions et rapports de force en présence, de parti à parti, mais aussi et surtout au sein du camp catholique.

Le projet de loi consacrait la règle qu'en pays flamand, la procédure judiciaire devrait se faire en flamand. A peine votée, cette règle fut mise en cause par l'amendement du catholique bruxellois Demeur qui proposa qu'au commencement de la procédure, il soit demandé à tout inculpé de quelle langue il voulait qu'on se serve. Si cet amendement fut rejeté, fut par contre accepté celui du libéral Van Humbeeck qui, à la différence de l'amendement précédent, reconnaissait la règle fondamentalement nouvelle de l'usage du flamand en Flandre. Il accommodait cependant celle-ci d'une exception: l'inculpé qui demanderait que la procédure soit française l'obtiendrait. En contrepartie immédiate de cet acquis pour les Francophones, le catholique anversois Coremans demanda la traduction en flamand des dépositions qui seraient reçues et consignées en français, ainsi que des autres pièces françaises du dossier, si l'inculpé n'avait pas demandé qu'il soit fait usage du français. Arrivés à ce point, les échanges s'accéléchèrent et s'envenimèrent. L'ancien ministre de la Justice, le libéral Bara, reprocha à Coremans de vouloir en revenir à l'époque du roi Guillaume, de rendre le flamand obligatoire et d'exclure de fait les Francophones de toutes les fonctions judiciaires de Flandre<sup>25</sup>. Des cinq amendements qui furent déposés sur cette question, retenons que l'emporta la mesure la plus lourde, celle qu'avait prévue Coremans et qui fut déposée par Jacobs, un député qui lui était proche par ses convictions et comme lui, anversois de surcroît. Sachons aussi que cet amendement fut voté par 43 voix contre 25, dont la minorité libérale, cinq ministres catholiques et quatre députés du même bord. Le camp catholique était donc clairement divisé entre une faction qui, sur le plan linguistique, partageait la position des libéraux doctrinaires, une faction de Flamingants, les signataires du projet de loi, et un groupe de députés, plus nombreux, venant de Flandre pour la plupart, ouverts, comme on vient de le voir, aux revendications flamingantes, mais aussi, comme on le verra par la suite, prêts à changer de position au nom de l'intérêt partisan et du renforcement de l'assise gouvernementale. Et cette répartition des forces se retrouva tout au long des votes qui se succédèrent au cours de cette première lecture que nous analysons.

Ayant obtenu gain de cause pour la traduction des pièces françaises du dossier de l'inculpé, Coremans, le vent en poupe, poursuivit sa lancée et demanda le contrôle de la langue dont userait l'avocat de la défense. Plus précisément, d'après son amendement, l'accusé pourrait autoriser son défenseur à s'exprimer en français à condition que cette autorisation soit actée au plumitif de l'audience. Ce texte qui allait plus loin que les termes mêmes du projet de loi (qui se contentait d'une autorisation tacite), heurta la majorité des catholiques flamands, à telle enseigne que Coremans fit machine arrière, non sans monnaie d'échange toutefois: l'inculpé ne devrait plus consentir *formellement* à ce que son avocat fasse sa plaidoirie en français, du moment que le réquisitoire ne serait jamais prononcé dans une langue que l'inculpé ne comprendrait pas. Et ce principe fut acquis de justesse par 42 voix contre 41. La répartition géographique des votes favora-

25 Cfr. BARA, APCH., 12.7.1873, p. 1507.



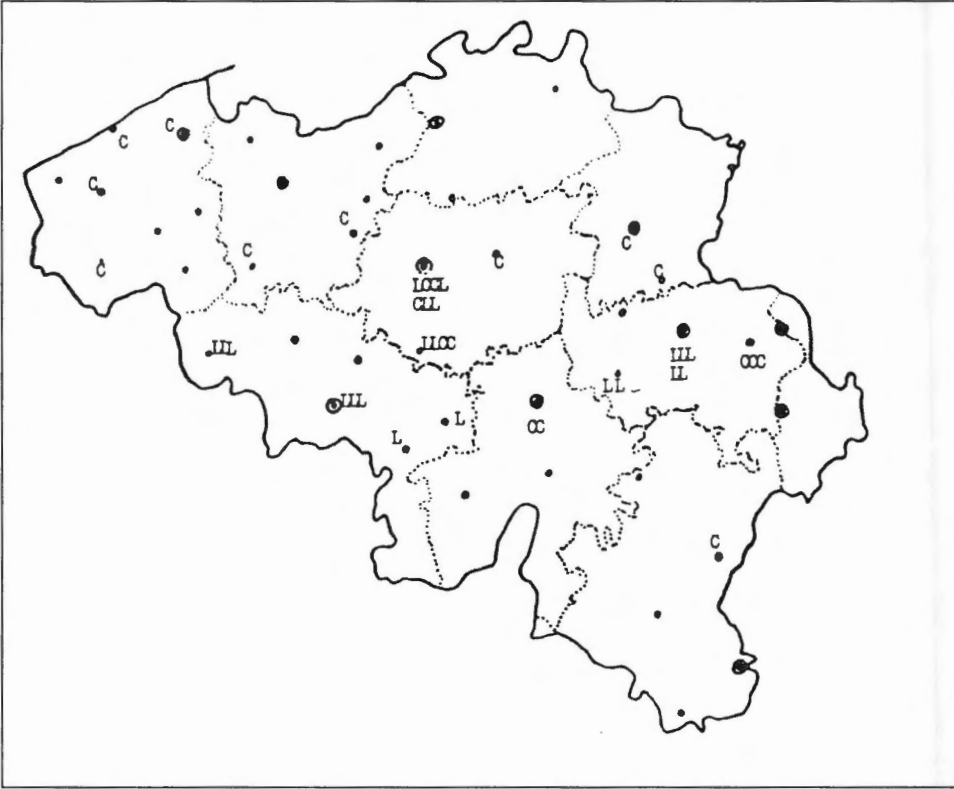
Carte 1

Pour le réquisitoire en flamand (C: Catholique, L: Libéral)

bles à ce principe montre qu'ils proviennent majoritairement des députés catholiques de Flandre (*carte 1*).

A l'inverse la répartition des 41 voix défavorables témoigne d'un front commun de libéraux du Sud du pays et de catholiques (dont des ministres) de Flandre et de Wallonie (*carte 2*).

Une nouvelle partie de bras de fer s'engagea alors à propos de la langue qui serait celle de la partie civile. Originellement, le projet de loi prévoyait que la langue de la partie civile serait celle du réquisitoire. Comme il venait d'être voté que le réquisitoire se ferait en flamand, même si la défense s'était déroulée en français, la partie civile devrait obligatoirement se servir du flamand. Cette fois, ce fut au tour du ministre de la Justice de Lantsheere de se jeter dans l'arène. Il revendiqua, pour la partie civile, le libre choix du français ou du flamand. Recueillant 36 voix contre 36, cet amendement fut rejeté. Et la Chambre décida que la partie civile s'exprimerait en flamand. Au regard des libéraux, cette loi, qui imposait le flamand *et* au réquisitoire *et* à la partie civile, prenait une tournure



Carte 2

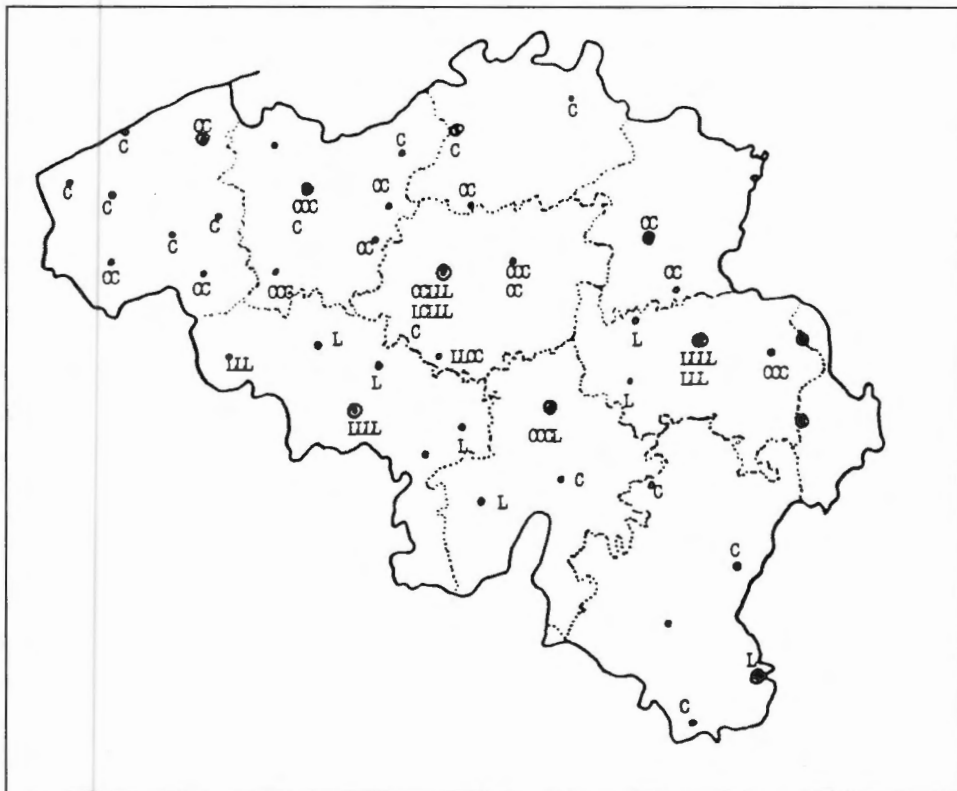
## Contre le réquisitoire en flamand

franchement irritante, voire même agressive<sup>26</sup>. Le ministre de la Justice tenta une nouvelle courbe rentrante pour l'arrondissement judiciaire de Bruxelles et la cour d'assises du Brabant. D'après le projet de loi, si l'inculpé ne comprenait que la langue flamande, il serait obligatoirement fait usage du flamand devant ces instances. Or, de Lantsheere souhaitait qu'il soit fait usage du français et du flamand suivant les besoins de chaque cause. Une fois encore, il fut battu: le texte initial du projet de loi passa par 45 voix contre 33, ces dernières regroupant toujours la minorité libérale, les ministres et les députés catholiques les plus fidèles à la cause francophone.

Ce premier tour des principaux votes étant achevé, reconnaissons que le bilan s'avérait positif pour l'opinion flamingante: elle avait obtenu qu'en Flandre, la procédure préparatoire et la procédure à l'audience se feraient en flamand, que le réquisitoire serait prononcé en flamand, que la partie civile s'exprimerait en flamand, et qu'enfin l'arrondissement judiciaire de Bruxelles et la cour d'assises du Brabant seraient assimilés à la Flandre, si l'inculpé ne comprenait que le fla-

<sup>26</sup> Cfr. VAN HUMBEECK, APCH., 17.7.1873, p. 1545.





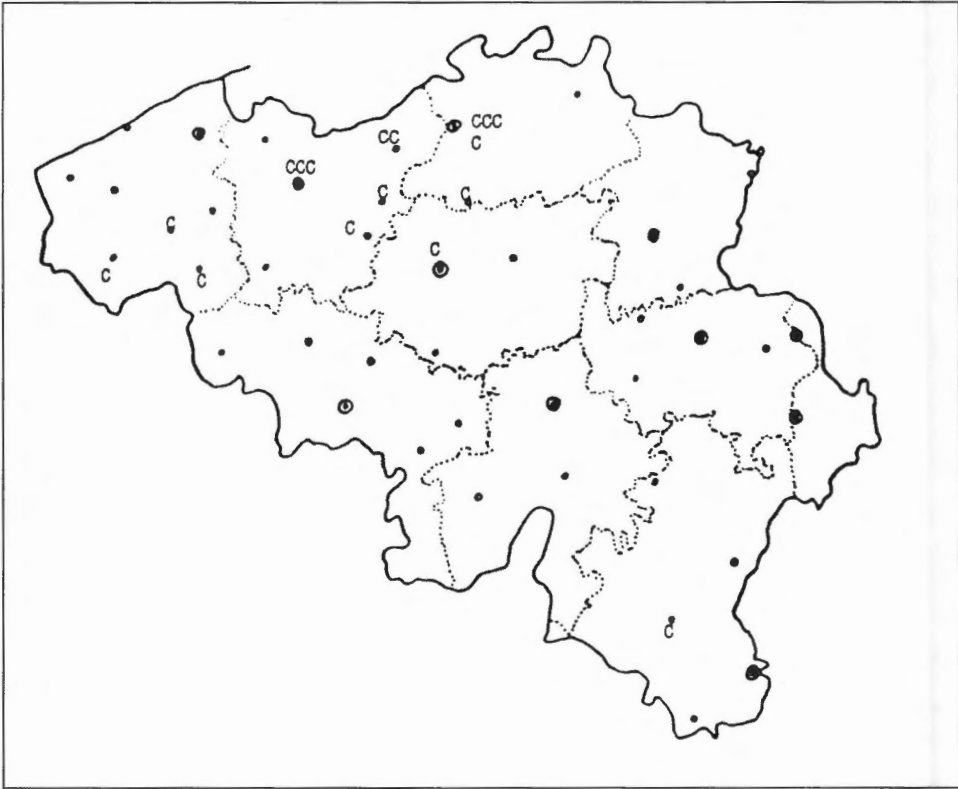
Carte 3

Pour le réquisitoire en français

mand. Qu'en Flandre, la langue du réquisitoire, la langue utilisée par le procureur du Roi, le représentant de l'Etat, soit le flamand, constituait, pour la faction flamingante, la principale victoire de cette première délibération. Victoire de courte durée cependant.

Entre le premier et le second tour, visiblement, des tractations avaient été conduites au sein de la famille catholique, aux dépens des Flamings. Ce fut par 83 voix contre 17 qu'en effet l'hémicycle créa l'événement et se prononça en faveur de la liberté de langue pour le réquisitoire. Autrement dit, si l'avocat de la défense avait prononcé sa plaidoirie en français, le procureur du Roi pourrait en faire autant pour son réquisitoire. La répartition géographique de ces votes indique, par rapport au premier tour, une plus importante mobilisation politique des catholiques, le retournement de la grande majorité des députés flamands qui s'étaient d'abord prononcés pour un réquisitoire en flamand (*carte 3*), et l'ancrage régional de la minorité flamingante (*carte 4*).

Privé du symbole qu'était le réquisitoire en flamand, la voix de l'Etat, le projet de loi perdait toute signification aux yeux d'un Coremans courroucé, qui n'y voyait



Carte 4

## Contre le réquisitoire en français

plus qu'une "mystification" <sup>27</sup>. D'autant plus que, liée au sort du réquisitoire, la partie civile retrouvait l'avantage du libre choix de la langue. Et la déconfiture des Flamingants irait croissant: la Chambre revit également le principe de la traduction des pièces françaises du dossier de l'inculpé. Par son vote du second tour, elle limita, en effet, la traduction aux documents essentiels des affaires criminelles. Les chambres correctionnelles ne seraient donc plus concernées par ce principe. A ces diverses reculades, une compensation tout de même pour les Flamands, qui viendrait du gouvernement: on se souvient qu'en première lecture, le ministre de la Justice de Lantsheere s'était rallié à l'opposition libérale pour empêcher que l'arrondissement judiciaire de Bruxelles et la cour d'assises du Brabant soient assimilés à la Flandre, si l'inculpé ne comprenait que le flamand; en seconde lecture le gouvernement sortit de son isolement et s'associa à la majorité catholique, sa propre majorité, pour voter cette assimilation par 65 voix contre 33, dont les libéraux et quatre catholiques. Ces députés quitteraient néanmoins les rangs de l'opposition pour voter la loi dans son ensemble, avec la ma-

<sup>27</sup> COREMANS, APCH., 23.7.1873, p.1600.

jorité gouvernementale (93 pour, 2 contre et 2 abstentions). Et lorsque le libéral liégeois Dupont déclara " nous ne croyons pas devoir refuser notre vote à la loi et cela par esprit de conciliation pour déférer aux appels qui nous ont été adressés par des membres de la droite et du gouvernement"<sup>28</sup>, il prenait date, en quelque sorte, pour une réciprocité future.

#### B. L'emploi du flamand dans l'enseignement moyen public de la partie flamande du pays (1882-1883)

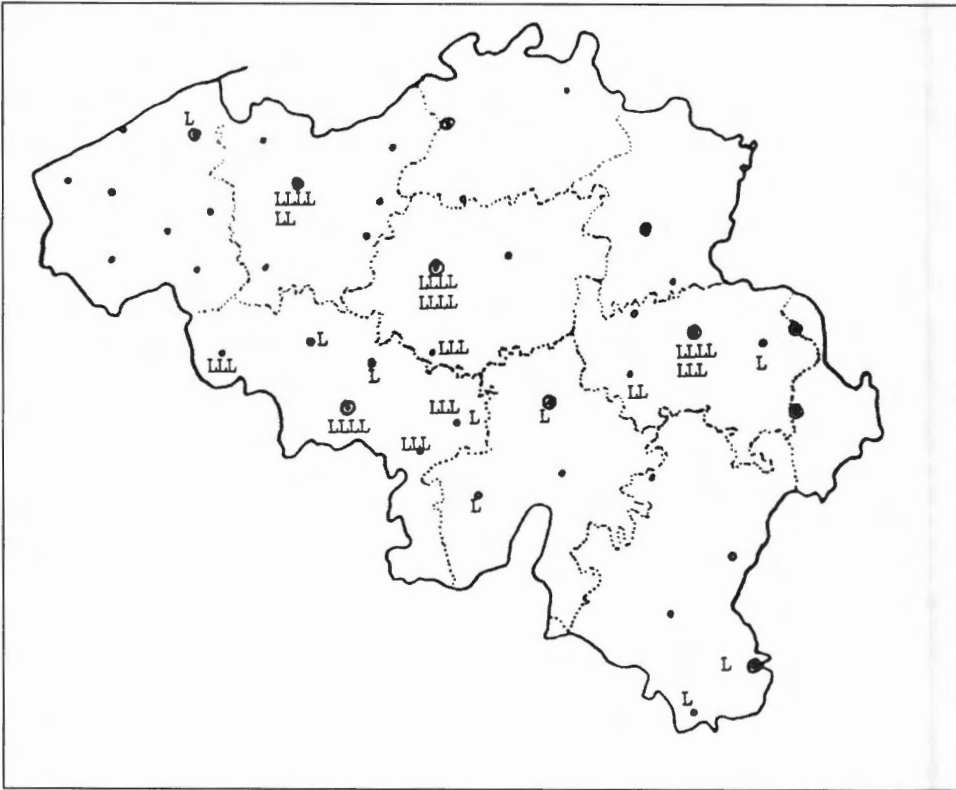
Tel qu'il fut négocié par la section centrale, accepté par le ministre de l'Instruction publique, le libéral Van Humbeeck, et présenté à la Chambre le 8 décembre 1882, le projet de loi qui organisait l'enseignement du flamand, en Flandre, dans les écoles moyennes de l'Etat et dans les sections préparatoires à celles-ci, agréait aux parlementaires flamingants libéraux et catholiques. Quels en étaient donc les principaux termes? Ce texte prévoyait que, dans la partie flamande du pays, les cours de la section préparatoire (enseignement destiné à des enfants du niveau des primaires) annexée aux écoles moyennes seraient donnés en flamand, tandis que, dans la section moyenne proprement dite, seraient donnés en flamand, non seulement, le cours de flamand, mais aussi les cours d'anglais et d'allemand, tant que les élèves ne seraient pas aptes à suivre ces cours dans la langue enseignée, ainsi qu'un ou plusieurs autres cours du programme suivant le choix de l'établissement. Ce projet de loi prévoyait enfin que le gouvernement pouvait toujours décider que tout ou partie des cours donnés en langue flamande seraient donnés simultanément en langue française et cela, après avoir pris l'avis des bureaux administratifs des établissements concernés. Il en serait de même pour les conseils communaux relativement à leurs établissements d'enseignement moyen.

Satisfaits, on l'a dit, des termes de ce projet de loi et principalement du fait que les enfants des sections préparatoires des écoles moyennes de l'Etat bénéficieraient, en Flandre, d'un enseignement exclusivement flamand, les leaders politiques du mouvement flamand à la Chambre durent rapidement déchanter. Les libéraux, avec le ministre de l'Instruction publique, faisaient *chorus* autour de l'amendement déposé par le libéral bruxellois Vanderkindere, stipulant que l'enseignement se ferait *et* en français *et* en flamand dans les sections préparatoires (cf. les *cartes 5 et 6* pour la répartition des 48 voix favorables et des 44 voix contre cet amendement).

Et ce fut en vain que le député catholique anversois Coremans réagit par un sous-amendement précisant que le français ne serait enseigné qu'à partir de la troisième année des sections préparatoires. Passerait par contre, sans difficulté aucune, le principe du bilinguisme: l'enseignement en flamand et l'enseignement en français auraient la même importance. Les réactions des catholiques flamingants furent à la hauteur de leur déception. "Ce qu'on veut, au fond, c'est nous dénationaliser de plus en plus au détriment de l'élément germanique, au profit de l'élément français. (...) Vous sacrifiez, vous mutilez, vous détruisez notre caractère national, notre originalité naturelle, vous efforçant de faire de nous de pâles et ineptes copies, des citoyens faits pour cette petite France dont parlait récemment chez nous un préfet français (...)"<sup>29</sup>. Après ces propos du député Delaet, rapportons les paroles de cet autre catholique anversois déjà cité, Core-

28 DUPONT, APCH., 25.7. 1873, p.1623.

29 DELAET, APCH., 12.12.1882, p. 160.



Carte 5

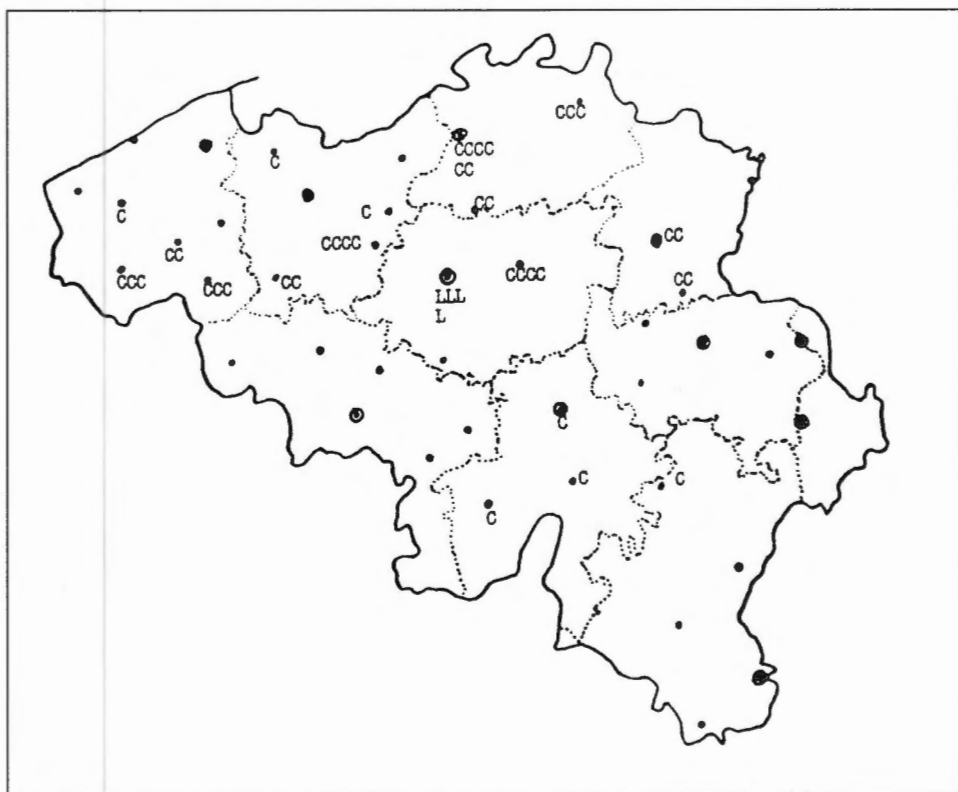
Pour un enseignement et en français et en Flamand dans les sections préparatoires

mans: "Nous voulons que le pays flamand produise des Flamands et non des fransquillons, c'est à dire cette race neutre, sans originalité, sans caractère vraiment humain que les Français eux-mêmes ont baptisée du nom de "moitié singe, moitié Bédouin"<sup>30</sup>. Et le député De Sadeleer ajouterait encore ceci: "(...) je le dirai avec Delaet et Coremans, (...) tant qu'on aura pas réformé l'enseignement en pays flamand dans un sens vraiment national, toutes les autres mesures resteront à peu près inefficaces"<sup>31</sup>. De Sadeleer faisait, ici, allusion à la loi réglant l'emploi du flamand en matière judiciaire (1873), ainsi qu'à son pendant en matière administrative (1878).

Certains parlementaires libéraux se montrèrent, cependant, également sensibles à la question flamande, dans la perspective d'une clientèle à se ménager, d'emplois à préserver de la mainmise wallonne et, plus globalement, de la modernisation des Flandres. Citons intégralement les déclarations du libéral bruxel-

30 COREMANS, APCH., 12.12. 1882, p.154.

31 DE SADELEER, APCH., 8.12.1882, p.152.



Carte 6

Contre un enseignement et en français et en flamand dans les sections préparatoires

lois Arnould qui illustrent, à elles seules, chacun de ces points: " (...) ne comprend-on pas que les Flamands soient allés de préférence à ceux qui leur parlaient leur langue. Le prêtre lui parlait du paradis en flamand, et nous lui parlions de ses intérêts terrestres, de la science et de la patrie en langue étrangère; il est allé à ceux qui se mettaient en rapport avec lui par la langue qu'il aime, qu'il a balbutiée sur les genoux de sa mère, et il donne quelque chose de son amour à tous ceux qui lui parlent cette langue sacrée. Le clergé lui parlait flamand, quand nous lui parlions le français, et Rome lui paraissait plus rapproché de lui que Bruxelles. (...) la droite n'a pas besoin de cette loi autant que nous; elle a un autre enseignement; elle a un autre personnel, le clergé qui s'occupe à sa façon du développement des populations flamandes. Mais nous n'avons que l'enseignement national qui se donne dans les écoles de l'Etat (...) et par le flamand seul nos idées, nos tendances pourront pénétrer. (...) laissez aux Wallons leur développement complet par la langue naturelle; ce mode rapide, immanquable, foudroyant, de sentir et de comprendre, de ne mettre au service des Flamands qu'une langue étrangère, difficile, presque impénétrable d'abord, toujours laborieuse, c'est absolument comme si vous prodiguez à une partie du pays les canaux, les chemins

de fer, les télégraphes, et que l'autre partie aurait à peine une route praticable entre deux villages. C'est la langue qui est la grande voie de communication des sentiments et des idées, c'est cette grande voie qu'il nous faut pleinement, largement accorder aux populations flamandes. (...) La raison d'être de la loi, c'est en somme l'état détestable dans lequel se trouve l'enseignement moyen dans la partie flamande du pays. Cet état est constaté chaque année par le nombre des nominations qui se font dans le concours entre les écoles moyennes de tout le pays. (...) depuis 1854 (...) le nombre des nominations pour les écoles flamandes, Bruxelles compris, est à peu près du tiers des nominations obtenues par les écoles wallonnes, lorsque le chiffre devrait être au moins équivalent (...) il est évident que l'organisation actuelle a un vice constitutif qui ne peut être que la langue. Les programmes sont les mêmes, les professeurs sortent des mêmes écoles, c'est donc l'emploi exagéré de la langue française en pays flamand qui peut seul avoir ces résultats déplorable<sup>s</sup> 32.

Ces députés libéraux flamingants donnèrent encore de la voix lorsqu'ils vili-pendèrent l'amendement du ministre de l'Instruction publique qui prévoyait que la création des cours qui seraient donnés en flamand dans les écoles moyennes ne pourrait entraîner la suppression de l'enseignement de ces mêmes matières en français. Autant dire, d'après eux, qu'il serait loisible aux parents de décider que leurs enfants n'apprendraient pas le flamand. Il fallait donc que les cours donnés en flamand soient obligatoires. Et l'enjeu était de taille puisque, toujours d'après cette faction libérale, il y allait de l'ordre public que "les classes dirigeantes qui sortent de l'enseignement moyen connaissent la langue du peuple au milieu duquel elles vivent" 33. Partageant la critique, les catholiques flamingants dénoncèrent cependant moins les faiblesses parentales que celles du corps enseignant voué à la cause francophone. Citons encore le plus prolix d'entre eux, Coremans: "Nous connaissons par une longue et triste expérience, combien peu les Flamands peuvent compter sur quelque bon vouloir, quelques bonnes intentions flamandes, chez les agents du gouvernement en matière d'enseignement. Nous connaissons ce personnel enseignant, en grande majorité wallon (...) habitué à méconnaître nos droits, obéissant aux influences venant de haut lieu et persuadé que plus il aidera à franciser le pays flamand, plus il sera bien noté et favorisé de ses chefs. (...) N'est-il pas évident que le personnel enseignant usera de toute son influence sur les élèves pour les dissuader, eux et leurs parents, de suivre les cours flamands quand ces mêmes cours sont aussi donnés en français? Et les parents et les élèves pourront-ils suffisamment résister à ces suggestions *francisatrices*, qui pourront s'appuyer en outre sur mille petites faveurs quotidiennes de professeurs à élèves? Ce n'est pas probable" 34.

Les libéraux flamands ne représentaient certes qu'une minorité au sein de la majorité gouvernementale. Leur onze voix (huit Bruxellois et trois Gantois), jointes à celles des catholiques, suffirent néanmoins pour bloquer l'amendement du ministre de l'Instruction publique. Et pourtant, rappelons-nous, cette minorité de libéraux qui venait de prouver qu'elle pouvait opérer un changement de majorité, à l'encontre de la politique gouvernementale, n'avait pas voulu sacrifier le principe du bilinguisme dans les sections préparatoires aux écoles moyennes de l'Etat. Par ailleurs, depuis que ce principe du bilinguisme paritaire avait été acquis, ces libéraux subissaient des pressions venant des milieux flamingants extra-

32 ARNOULD, APCH., 12.12.1882, pp. 157-158 et 13.12.1882, p.180.

33 DE VIGNE, APCH., 12.12.1882, p.164.

34 COREMANS, APCH., 13.12.1882, pp.165-166.



parlementaires, au point qu'ils demandèrent l'ajournement du second tour de la discussion.

Ce coup de théâtre, le gantois De Vigne l'expliqua à partir des doléances flamandes: le projet de loi introduirait un enseignement bilingue dans des sections préparatoires d'écoles moyennes qui, jusqu'alors, donnaient un enseignement exclusivement flamand. Cette loi qui prétendait donc renforcer l'enseignement du flamand ne produirait qu'un effet contraire. Le libéral bruxellois Vanderkindere alla même plus loin que son coreligionnaire gantois: il proposa le retrait pur et simple du principe de bilinguisme pour les sections préparatoires (son propre amendement), pour en revenir au texte de la section centrale consacrant, on le sait, l'unilinguisme flamand. Aussitôt le leader catholique flamingant Coremans se dressa, espérant rassembler une majorité de dernière minute, celle-là même qui avait permis de repousser l'amendement du ministre de l'Instruction publique. Peine perdue. La proposition d'ajournement fut votée par 69 libéraux qui avaient battu rappel, contre 46 catholiques (le plus important taux de participation par rapport à l'ensemble des votes émis dans le cadre de cette discussion).

Le 23 janvier 1883, De Vigne revint avec un texte qui, disait-il, tenait compte des nombreuses pétitions arrivées à la Chambre. Ce texte consacrait l'usage du flamand pour les sections préparatoires annexées aux écoles moyennes de l'Etat et limitait l'enseignement de la langue française en sorte que les élèves soient "aptes à suivre avec fruit les cours français des sections moyennes"<sup>35</sup>. Il fut adopté haut la main, sans comptabilisation nécessaire des voix. D'ailleurs la loi dans son ensemble rencontrait bien les desiderata des uns et des autres. Pour l'opinion flamande: la reconnaissance de l'unilinguisme des sections préparatoires et, dans les écoles moyennes, en plus des cours de langues qui seraient enseignés en flamand, l'introduction de deux autres cours à donner également en flamand. Pour l'opinion francophone: des cours de français, tout de même, dans les sections préparatoires et la possibilité pour le gouvernement et les communes de maintenir en français, dans les écoles moyennes, tout ou partie des cours qui seraient donnés en flamand. La loi ne pouvait qu'être votée par une belle unanimité. Elle le fut par 94 voix contre 2.

### C. Les dispositions complémentaires de la loi du 17 août 1873 sur l'emploi des langues en matière judiciaire (1888)

En 1883, De Vigne déposa, avec trois autres députés libéraux (bourgmestres de Bruxelles, Gand et Anvers), une proposition de loi qui stipulait que les procès-verbaux dressés par la gendarmerie ou la police devraient être rédigés dans la langue des déclarants. Proposition que le catholique Coremans complèterait par la suite en spécifiant que la langue du réquisitoire et de la défense serait le flamand, si l'inculpé ne comprenait que le flamand. Cette proposition de loi réglerait ainsi la période qui précède la comparution de l'inculpé devant le magistrat instructeur, ce que n'avait pas fait la loi de 1873. Arrivée en discussion à la Chambre en novembre 1888, amendée comme elle le fut par le catholique flamingant Coremans, cette proposition de loi souleva un tollé général dans les rangs des forces libérales. On énumère succinctement leurs principales protestations:

35 DE VIGNE, APCH., 23.1.1883, p.264.

- la proposition Coremans jette dans le pays des ferments de discorde <sup>36</sup>; elle divise la Belgique d'après la territorialité des langues <sup>37</sup>;
- cette proposition méconnaît les principes constitutionnels consacrant la liberté des langues en Belgique <sup>38</sup>;
- elle est une manière d'écartier de la défense des avocats au profit de quelques intrigants <sup>39</sup> et d'exclure, plus généralement, les Wallons des fonctions publiques <sup>40</sup>;
- elle nie le principe de la liberté de la défense <sup>41</sup>;
- c'est une proposition de loi de propagande flamingante <sup>42</sup>; elle est d'ordre politique et électoraliste car elle vise à capter les voix libérales de Flandre au profit des catholiques <sup>43</sup>.

Pour connaître l'opinion libérale flamande, faute de représentants directs sur la scène parlementaire, tournons-nous vers la presse qui publia une lettre ouverte de la Fédération des sociétés flamandes de Gand <sup>44</sup>. Datée du 15 décembre 1888, cette lettre n'était autre qu'une requête adressée aux députés de la gauche libérale. En voici les principaux termes: "Vous êtes tous envoyés à la Chambre par des arrondissements wallons; mais comme la Constitution le stipule expressément, vous êtes néanmoins les représentants de toute la nation; et, en première ligne, vous êtes les porte-voix de tous les libéraux belges, flamands et wallons.

"Deux fois déjà, dans le courant de la présente année, pendant les débats relatifs à l'école militaire et aux projets de loi De Vigne et Coremans (le projet que nous étudions), les libéraux flamands ont constaté avec un vif regret que la gauche ridiculise la langue flamande et méconnaît les droits linguistiques des Flamands.

Cette attitude n'est pas celle du parti libéral en Flandre. Si nous comptons encore à la Chambre nos représentants libéraux, ils y défendraient assurément nos droits, comme ils l'ont fait précédemment, lorsque, en 1883, ils ont proposé et défendu la troisième loi linguistique concernant l'enseignement moyen, et lorsque, au mois de mars de la même année, MM. Buls, Lippens et De Wael, bourgmestres libéraux de Bruxelles, Gand et Anvers, ont apposé leur signature sur le projet de loi de M. De Vigne. Par suite des vicissitudes électorales, nos représentants libéraux flamands ont été remplacés à la Chambre par des députés cléricaux. A notre avis, cette situation impose aux Wallons de la gauche parlementaire des devoirs de délicatesse politique et d'équité patriotique. (...) Plus que jamais les populations flamandes veulent être administrées, jugées et enseignées dans

36 Cfr. HANSENS, APCH., 22.11.1888, p.23; Bara, APCH., 18.12.1888, p.210.

37 Cfr. DE KERCHOVE DE DENTERGHEM, APCH., 23.11.1883 p.34 et 27.11.1888, p.47; Bara, APCH., 18.12.1888, p.209.

38 Cfr. MAGIS, APCH., 18.12.1888, p.203.

39 ANSPACH-PUISSANT, APCH., 28.11.1888, p.67

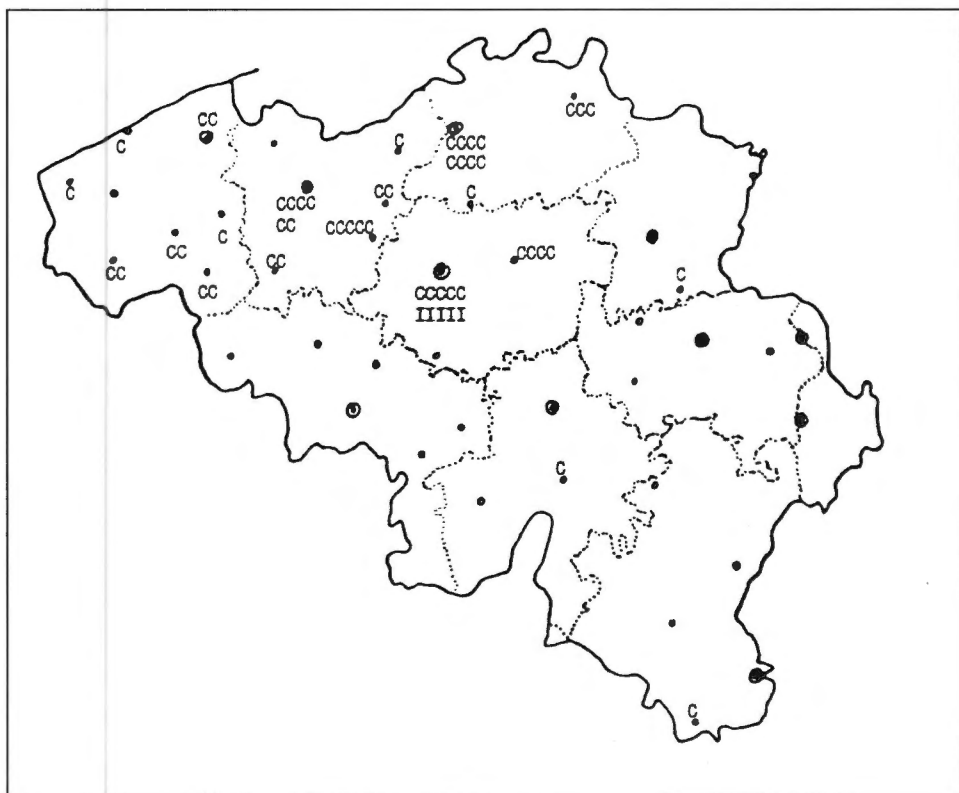
40 Cfr. BARA, APCH., 18.12.1888, p.210.

41 Cfr. ANSPACH-PUISSANT, APCH., 28.11.1888, p.67; Jos. WARNANT, APCH., 27.11.1888, p.49

42 Cfr. HANSENS, APCH., 22.11.1888, p.23

43 Cfr. BARA, APCH., 30.11.1888, p.96, 18.12.1888, pp.209-213 et 21.12.1888, p.246; DE KERCHOVE DE DENTERGHEM, APCH., 27.11.1888, pp.46-47; D'ANDRIMONT, APCH., 28.11.1888, p.72; LESCARTS, *ibidem*.

44 La Fédération des sociétés libérales de Gand comptait 18 des principales sociétés populaires de Gand.



Carte 7

Pour le réquisitoire en flamand (I: Indépendantiste)

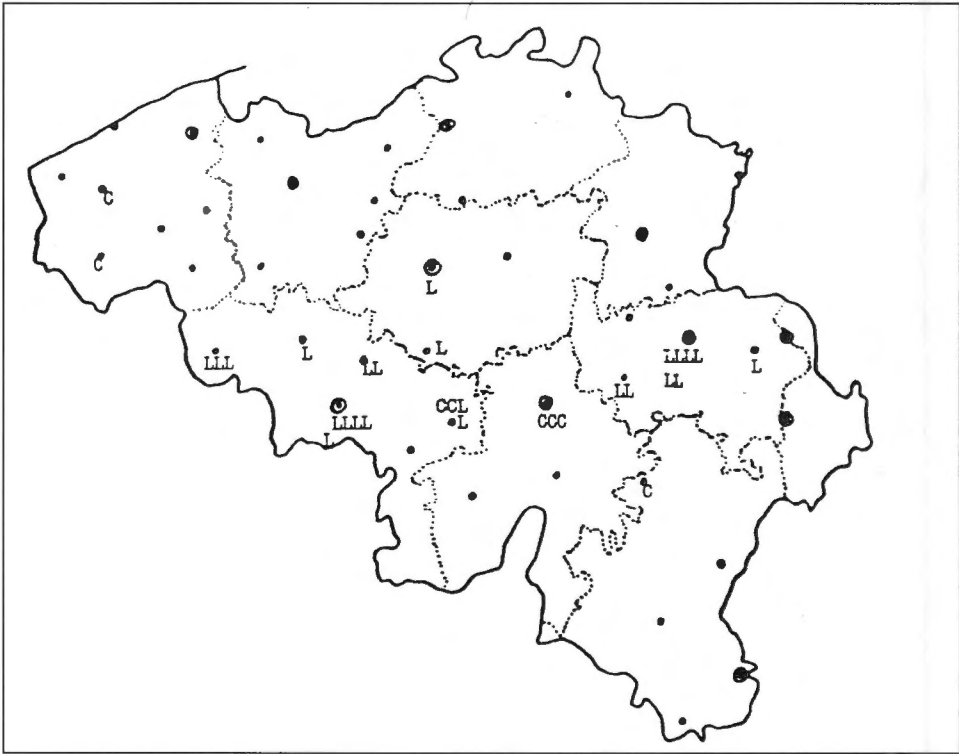
leur langue maternelle, comme les Wallons l'ont été de tout temps. (...) Lorsque donc les membres de la gauche font abstraction de cette situation dans les débats de la Chambre, ils se séparent, sur ce point, de leur propre parti en Flandre et ils prennent une attitude éminemment dangereuse pour notre nationalité et pour le libéralisme" <sup>45</sup>.

A la différence des libéraux, le parti catholique comptait à la Chambre des représentants du mouvement flamingant, parmi lesquels, on le sait, l'emblématique Coremans. Rapportons quelques uns de ses arguments en faveur des amendements qu'il avait introduit dans le projet de loi en discussion:

- les statistiques montrent que la loi de 1873 n'a pas modifié la situation en Flandre: l'accusé consent à des plaidoiries en français et de là au réquisitoire en français, et plus grave, il y a des tribunaux qui n'ont pas appliqué la loi <sup>46</sup>;

<sup>45</sup> APCH., 19.12.1888, p. 224.

<sup>46</sup> Cfr. COREMANS, APCH., 22.11.1888, pp. 21-22, p.31, p. 32.



Carte 8

### Contre le réquisitoire en flamand

- une justice rationnelle exige de l'avocat une plaidoirie dans la langue de l'accusé <sup>47</sup>;

- avocats et magistrats s'entendent toujours sur le dos de l'accusé pour avoir des débats en français <sup>48</sup>;

- l'opposition au projet de loi s'explique fondamentalement par un "intérêt de boutique", au profit des avocats wallons <sup>49</sup>.

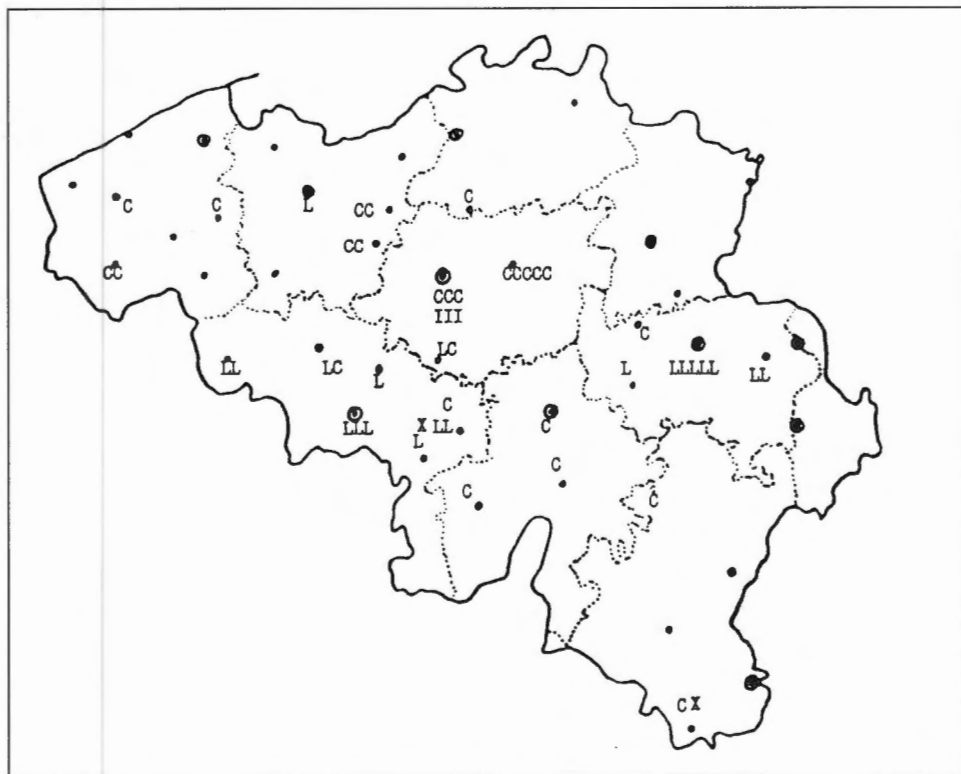
On l'a vu, une opposition libérale francophone vindicative, en face, des catholiques flamands non moins pugnaces, lequel de ces deux camps l'emporterait sur l'autre? A l'avantage de qui les compromis seraient-ils conclus? Comment se distribuèrent donc les votes lors de la discussion des principaux articles de cette loi?

L'article fondateur de la loi consacrait que dans les provinces de Flandre occidentale, de Flandre orientale, d'Anvers et de Limbourg, ainsi que dans

47 Cfr. COREMANS, APCH., 22.11.1888, p. 22.

48 Cfr. COREMANS, APCH., 22.11.1888, p. 22.

49 Cfr. COREMANS, APCH., 28.11.1888, p. 67.



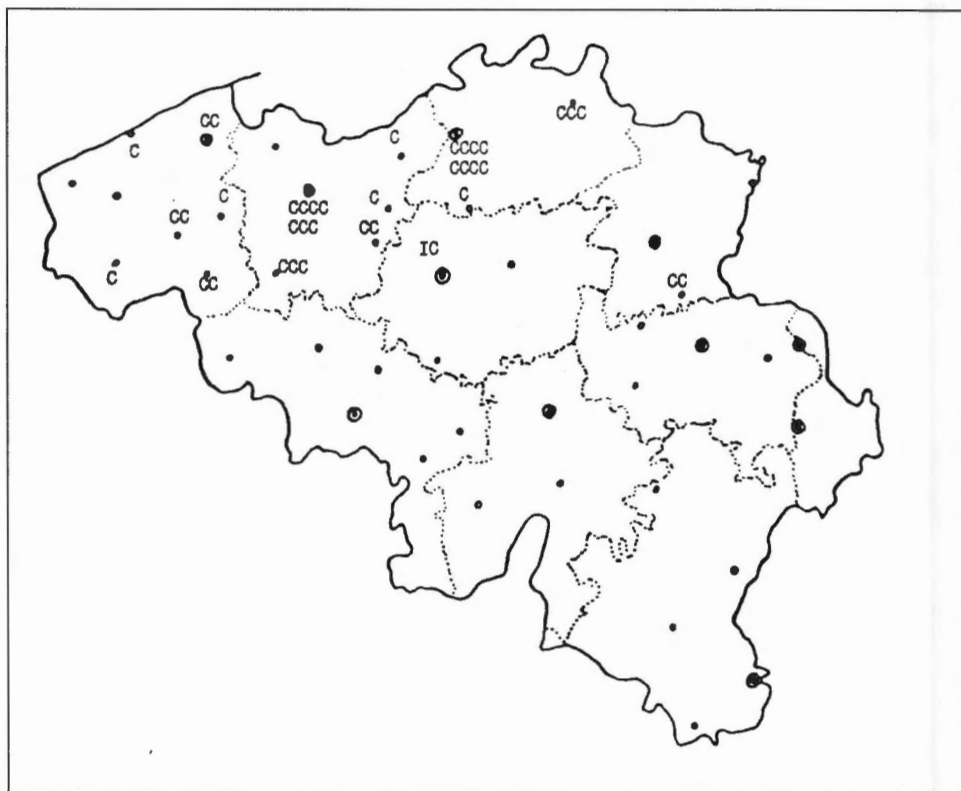
Carte 9

Contre la preuve de sa connaissance du français de la part de l'inculpé qui demanderait une défense en français (X: appartenance partisane non trouvée)

l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, les officiers de police judiciaire et toute personne ayant qualité pour verbaliser en matière judiciaire, rédigerait leurs procès-verbaux en langue flamande. Toutefois, si les plaignants, témoins ou inculpés se servaient de la langue française pour faire leurs déclarations, il en serait fait mention au procès-verbal, et ces déclarations seraient actées en français. Une double mesure donc, qui fut votée avec un bel ensemble - de courte durée cependant! Assez rapidement les premiers tiraillements apparurent avec le dépôt d'un amendement qui posait le problème du tracé de la frontière linguistique. Cet amendement excluait, en effet, que la loi soit applicable aux communes wallonnes. Signé par le catholique flamand Colaert, appuyé par l'aile flamingante<sup>50</sup> et conservatrice du parti catholique<sup>51</sup>, cet amendement se heurta au tir de barrage conjugué du ministre de la Justice, le catholique Le Jeune, et de libéraux de

50 Cfr. COREMANS, APCH., 23.11.1888, p. 35.

51 Cfr. WOESTE, APCH., 23.11.1888, p. 34.



Carte 10

Pour la preuve de sa connaissance du français de la part de l'inculpé qui  
demanderait une défense en français

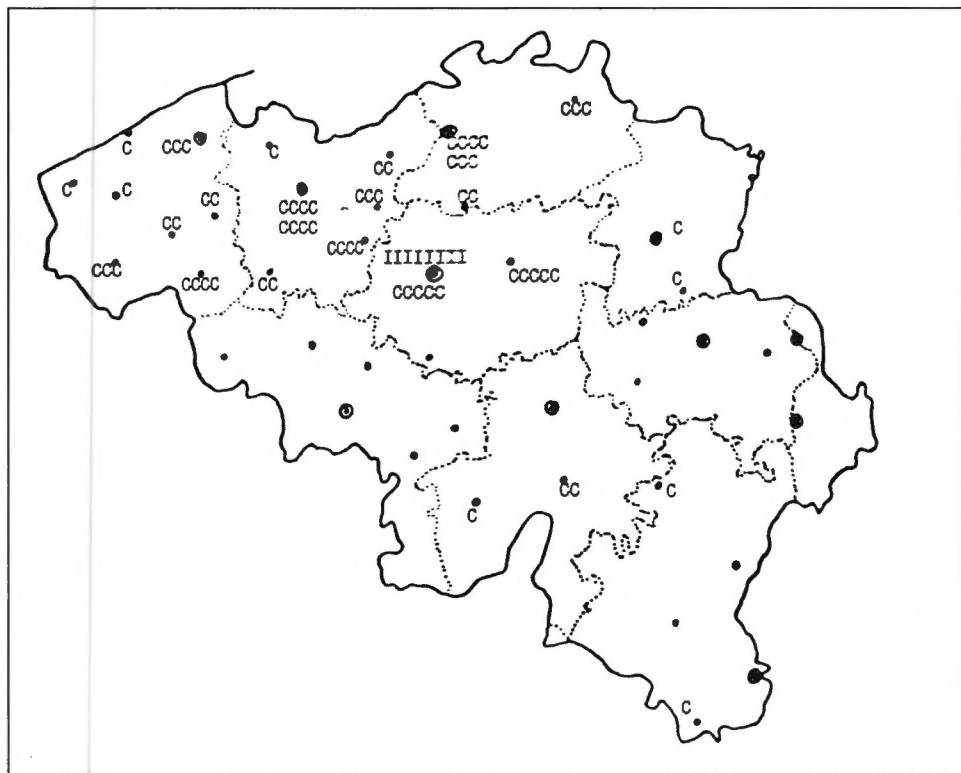
prestige comme le député de Kerchove de Denterghem et l'ancien ministre de la Justice Bara. Pour le premier, il ne pouvait être question qu'un texte de loi établisse une distinction entre les communes wallonnes et flamandes du pays <sup>52</sup>. Ce serait un danger de le faire, renchérisait le second <sup>53</sup>. Quant au troisième, il souhaitait laisser aux autorités locales la liberté d'agir conformément aux vœux de la population <sup>54</sup>. L'opinion flamande finit, néanmoins, par l'emporter, comme elle devait encore triompher lorsqu'il fut question de voter que, dans les provinces flamandes, le réquisitoire serait désormais prononcé en flamand. La distribution des voix (56 "oui", 32 "non") que nous avons reportées sur les *cartes 7 et 8* indique qu'il s'agissait quasiment d'un vote du Nord contre le Sud du pays, six catholiques wallons s'étant ralliés à la minorité libérale. Et dans la foulée du

52 Cfr. LE JEUNE APCH., 23.11.1888, p. 33.

53 Cfr. DE KERCHOVE DE DENTERGHEM, APCH., 23.11.1888, p.33.

54 Cfr. BARA, APCH., 23.11.1888, p.35.





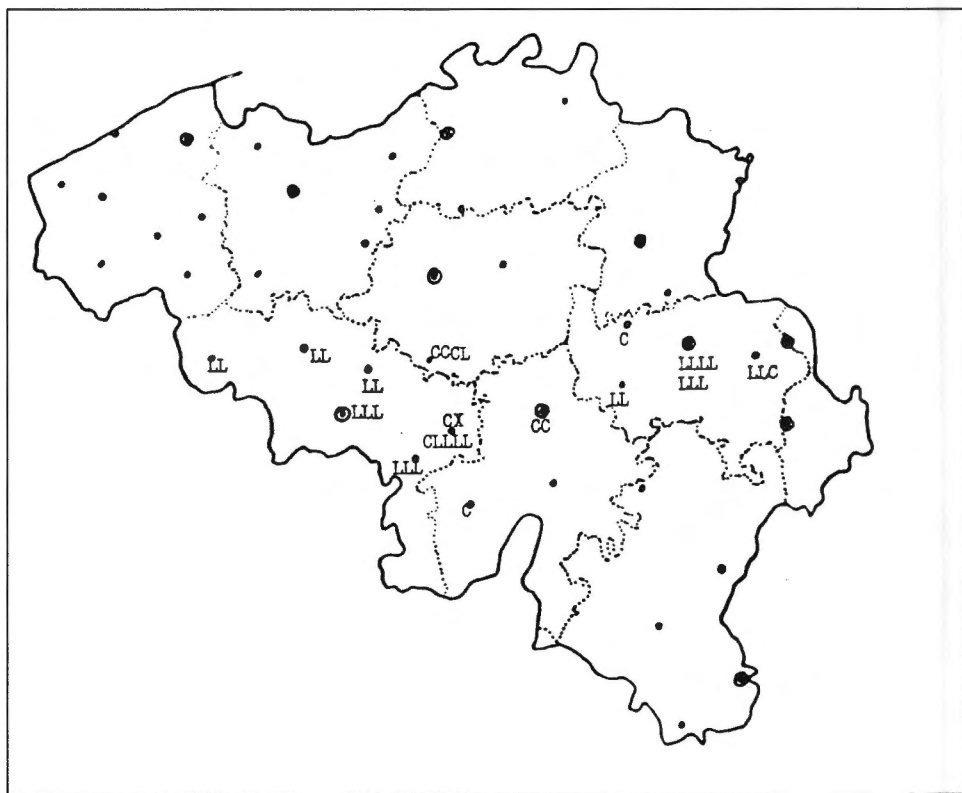
Carte 11

Pour la défense en français sous condition (l'avocat doit déclarer n'être pas capable de comprendre une procédure en langue flamande)

vote fixant la langue du réquisitoire, l'épreuve des assis/levés décida que la plaidoirie de l'avocat serait aussi conduite en flamand.

A partir d'ici, une alliance entre libéraux et catholiques eut raison des succès réitérés des parlementaires flamands purs et durs. Furent ainsi rejetés successivement par 51 voix contre 39, l'amendement du catholique gantois de Smet de Naeyet qui prévoyait que devrait faire preuve de sa connaissance du français l'inculpé qui demanderait que la procédure et le jugement se fassent en français (*cartes 9 et 10*), et par 45 voix contre 40, l'amendement de Coremans demandant que le réquisitoire soit prononcé en flamand, même si la défense s'était déroulée en français. Dans le même ordre d'idée, passerait, par contre, l'amendement du ministre de la Justice prévoyant que la procédure et le jugement se feraient en français lorsque l'inculpé en aurait fait la demande, dans les formes convenues.

Résumons les principaux acquis de ce premier tour de vote: en Flandre, la justice serait rendue en flamand, les procès-verbaux, les instructions, les audiences et les jugements seraient faits en flamand; échapperaient à cette règle le Wallon



Carte 12

Contre la défense en français sous condition (l'avocat doit déclarer n'être pas capable de comprendre une procédure en langue flamande)

qui devait pouvoir être jugé en français et l'accusé flamand qui souhaitait être défendu en français, même s'il ne comprenait pas cette langue.

Entre les deux tours, ainsi que dans les précédents votes étudiés, les divers courants du parti majoritaire s'étaient forcés à négocier. L'alliance qu'avaient forgée les catholiques et les libéraux lors des votes du premier tour n'était-elle pas "anormale", comme l'indiquait le célèbre Charles Woeste, à l'occasion de l'ouverture du second vote? "C'est à la majorité, poursuivait-il, qu'il appartient de diriger les affaires publiques. Il importait donc, dans cette affaire, que la majorité reprît conscience de sa force. (...) La majorité l'a compris, et c'est pourquoi elle est de plus en plus dominée par un désir d'entente"<sup>55</sup>. Entente qu'elle conclut sur la langue dont userait l'avocat de la défense. Les termes en étaient les suivants: même si l'inculpé ne comprenait pas le français, la défense pourrait se faire dans cette langue, à condition que le conseil de l'inculpé ait déclaré n'être pas capable de com-

<sup>55</sup> WOESTE, APCH., 18.12.1888, p. 211.

prendre une procédure en langue flamande. Et ce fut par 74 voix contre 39 que la Chambre sanctionna cette disposition. Il est intéressant de noter qu'aux côtés des 29 députés libéraux de l'opposition qui revendiquèrent la liberté du choix de la langue de l'instruction et des débats <sup>56</sup>, se rangèrent 10 catholiques ayant refusé de s'associer à la transaction de leur parti (*cartes 11 et 12*).

Ayant rejoint les rangs de sa majorité, le ministre de la Justice Le Jeune allait cependant essayer de se concilier les libéraux en déposant un amendement qui stipulait que le réquisitoire pourrait également avoir lieu en français dans le cas d'affaires criminelles qui exigeraient la souplesse et la richesse de cette langue <sup>57</sup>. D'après lui, il en allait de l'intérêt social que la "règle de territorialité" connût des exceptions <sup>58</sup>. Dix libéraux seulement se rallièrent à son point de vue, sept s'abstinrent de voter et trois autres enfin s'associèrent à l'opposition révoltée de 40 députés catholiques venant de Flandre pour la plupart d'entre eux. Pour les libéraux, malgré la main tendue par le gouvernement, l'heure n'était plus à la conciliation, cet amendement serait difficilement applicable, étant donné un correctif qu'avait pu y introduire la réaction flamande, sans parler des projets de révision qu'elle prévoyait à son sujet, comme elle l'avait laissé entendre <sup>59</sup>. L'amendement du ministre de la Justice avait, effectivement, provoqué une très vive opposition de la part de députés du Nord du pays, et pour cause, cet amendement leur paraissant porter atteinte à la règle établie qui voulait qu'en pays flamand, l'accusé flamand ait le droit de comprendre la langue du réquisitoire <sup>60</sup>. La loi dans son ensemble fut néanmoins votée par la majorité des catholiques (71 "oui"). Cinq d'entre eux seulement se rangeraient au côté de l'opposition libérale de 15 députés.

#### D. L'enseignement des langues modernes dans l'enseignement moyen (1907-1910)

Le 8 août 1901, Coremans et consorts <sup>61</sup> déposèrent une proposition de loi concernant les certificats d'études moyennes du degré supérieur de l'enseignement libre en Flandre. Suivant l'article unique de cette proposition de loi, les dits certificats devraient dorénavant mentionner que les cours de flamand, d'anglais et d'allemand, ainsi que deux autres cours auraient été enseignés en flamand, à moins que le titulaire de l'un de ces certificats ait subi un examen spécial en flamand portant sur un minimum de deux cours qu'il aurait suivis en flamand. Cette proposition de loi étendait donc aux institutions privées la loi de juin 1883, applicable aux écoles de l'Etat. Soumise à la Chambre en 1907 seulement, votée définitivement le 22 avril 1910, elle susciterait de nombreux remous. Avant d'en prendre la mesure, systématisons les arguments défendus pour ou contre par les uns et les autres.

Appui des libéraux, tout d'abord.

<sup>56</sup> Cfr. NEUJEAN, APCH., 19.12.1888, p. 225.

<sup>57</sup> Cfr. LE JEUNE, APCH., 21.12.1888, p. 250.

<sup>58</sup> *ibidem*.

<sup>59</sup> cfr. NEUJEAN, APCH., 21.12.1888, p. 264.

<sup>60</sup> NOTHOMB, APCH., 21.12.1888, p. 254.

<sup>61</sup> COREMANS déposait sa proposition de loi avec VANDERLINDEN (catholique, Bruxelles), COLAERT (catholique, Ypres), le chevalier DE CORSWAREM (catholique, Hasselt) et RAEMDONCK (catholique, Saint-Nicolas).

- La loi de 1883 a favorisé l'enseignement libre au détriment de l'enseignement public. Il s'impose, dès lors, que cette loi soit également applicable aux écoles privées <sup>62</sup>.

- En contrepartie des avantages procurés par l'enseignement supérieur (le droit de vote supplémentaire, l'accès aux emplois publics et aux carrières libérales lucratives), ses bénéficiaires doivent apprendre la langue parlée par les neuf dixièmes de la population <sup>63</sup>.

- Le peuple flamand a le droit d'être instruit, administré, jugé et commandé dans sa langue maternelle <sup>64</sup>.

- La régénération du peuple flamand ne peut se faire qu'en développant l'enseignement en flamand <sup>65</sup>.

- Il faut mettre fin à l'abîme qui sépare la classe ouvrière de la classe dirigeante qui méconnaît le flamand <sup>66</sup>.

- Il faut supprimer l'inégalité de position existant entre l'élève wallon et flamand <sup>67</sup>.

Quant aux socialistes, ils apprécièrent la modération de la proposition de loi et donnèrent les lignes générales de leur programme linguistique en matière d'enseignement.

- La loi est correcte: elle conserve le français comme langue véhiculaire dans les écoles moyennes de Wallonie et, même, en grande partie, dans les écoles moyennes de Flandre. Elle prévoit qu'en pays flamand, la langue maternelle sera utilisée pour cinq cours seulement sur douze <sup>68</sup>.

- En repoussant cette loi, la droite catholique et les évêques freinent le développement de la cause flamande <sup>69</sup>.

- La différence de langue entre les pauvres et les riches surajoute un ferment de division aux divisions déjà imposées par la richesse, l'éducation, les intérêts politiques, religieux, sociaux et économiques <sup>70</sup>.

- Les écoles moyennes et les universités sont doublement fermées pour les gens du peuple, en raison du coût du minerval, mais aussi parce que les diplômés de ces enseignements ne connaissent pas assez la langue du peuple pour leur transmettre les "bienfaits de leur instruction" <sup>71</sup>.

62 Cfr. VAN DE WALLE, APCH., 16.5.1907, p. 1030.

63 Cfr. VAN DE WALLE, APCH., 16.5.1907, p. 1031; DE VIGNE, APCH., 16.5.1907, p. 1035.

64 Cfr. VAN DE WALLE, APCH., 16.5.1907, p. 1031.

65 Cfr. FRANCK, APCH., 23.5.1907, p. 1092.

66 Cfr. DE VIGNE, APCH., 16.5.1907, p. 1033; FRANCK, APCH., 23.5.1907, p. 1092.

67 Cfr. VAN DE WALLE, APCH. 16.5.1907, p. 1031; HYMANS, APCH., 6.6.1907, p. 1232.

68 Cfr. ANSEELE, APCH., 20.6.1907, p. 1335.

69 Cfr. TERWAGNE, APCH., 6.6.1907, p. 1240; ANSEELE, APCH., 20.6.1907, p. 1335.

70 *ibidem*.

71 ANSEELE, APCH., 20.6.1907, p. 1335.

- L'enseignement moyen en flamand contribuera à l'ascension sociale des couches inférieures de la population <sup>72</sup>.

- Le programme socialiste repose sur les principes suivants: l'école obligatoire, chacun instruit dans sa langue maternelle, la connaissance par tous les Belges des deux langues nationales <sup>73</sup>.

Parmi les catholiques enfin, on distingue trois groupes de députés. Commençons par les réfractaires à la loi. Ils étaient les plus nombreux à dire ceci:

- la proposition Coremans est inconstitutionnelle; elle est une première étape vers la fin de la liberté de l'enseignement <sup>74</sup>;

- seule doit compter la totale liberté du père de famille, c'est à dire l'initiative privée; les moeurs, les oeuvres sociales favorisent bien autrement que la langue l'union des classes sociales <sup>75</sup>.

Quant à Coremans lui-même, qui représentait, on le sait maintenant, le courant flamingant, il défendait sa proposition de loi essentiellement dans les termes suivants:

- depuis 1830, les gouvernements ont fait de la Belgique une succursale de la France, cette proposition de loi constitue le meilleur rempart contre cette inféodation <sup>76</sup>;

- que ceux qui veulent gagner honnêtement leur argent en Flandre apprennent le flamand <sup>77</sup>.

- cette proposition de loi n'est pas plus inconstitutionnelle que la loi de 1850 qui viole le principe de l'égalité de traitement entre la Flandre et la Wallonie du point de vue de l'apprentissage des langues <sup>78</sup>.

Entre ces deux positions catholiques extrêmes, celle des plus réticents à toute intervention de l'État dans le domaine de l'enseignement privé, et celle des Flamingants gagnés à cette cause, on observe une position intermédiaire tenue par des députés sensibles aux demandes flamandes. On peut résumer leurs avis comme suit:

- c'est faire oeuvre de justice, oeuvre patriotique, que de ne pas mépriser la langue parlée par trois millions de Flamands <sup>79</sup>;

- le rapprochement des classes sociales est nécessaire; les fonctionnaires et les professions libérales doivent être capables d'entrer en contact avec le peuple <sup>80</sup>.

---

72 *ibidem*.

73 Cfr. TERWAGNE, APCH., 6.6.1907, p. 1265.

74 Cfr. WOESTE, APCH., 17.5.1907, p.1041 et 19.6.1907, p. 1319; VERSTEYLEN, APCH., 29.5.1907, p. 1131; HOYOIS, APCH., 5.6.1907, p. 1199; CARTON DE WIART, APCH., 6.6.1907 p. 1220; WAUWERMANS, APCH., 20.6.1907, p. 1325.

75 Cfr. HEYNEN, APCH., 19.6.1907, p.1317; WOESTE, APCH., 16.5.1907, p.1039.

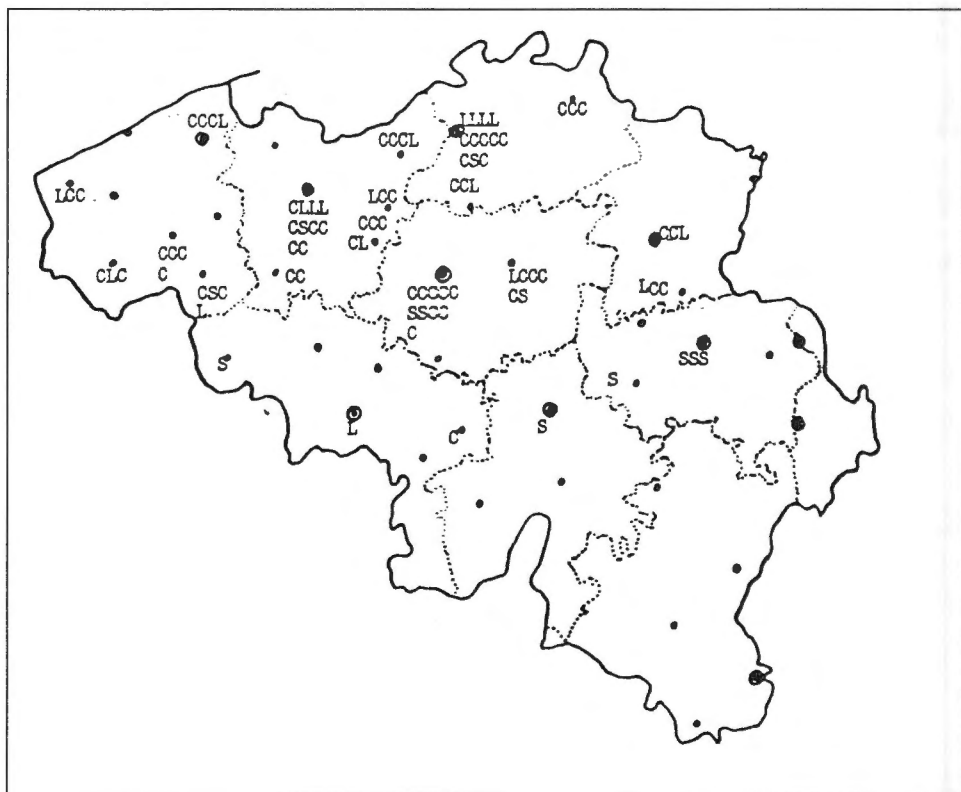
76 Cfr. COREMANS, APCH., 20.6.1907, p. 1332.

77 Cfr. COREMANS, APCH., 20.6.1907, p. 1330.

78 Cfr. COREMANS, APCH., 20.6.1907, p. 1332.

79 Cfr. SEGERS, APCH., 5.6.1907, p.1205; DELBEKE, APCH., 17.5.1907, p. 1046.

80 Cfr. COUSOT, APCH., 14.6.1907, p. 1295; SEGERS, APCH., 14.6.1907, p. 1295; DELBEKE, APCH., 17.5.1907, p. 1046.



Carte 13

Pour le projet de loi de 1910 (S: Socialiste)

Mais à la différence de Coremans, qui prônait l'unilinguisme en Flandre et en Wallonie <sup>81</sup>, les députés catholiques ouverts à sa proposition préconisèrent le bilinguisme en Belgique, facteur de concorde entre tous les Belges <sup>82</sup> et seul moyen, pour les Wallons, d'accéder à tous les postes de l'administration centrale <sup>83</sup>.

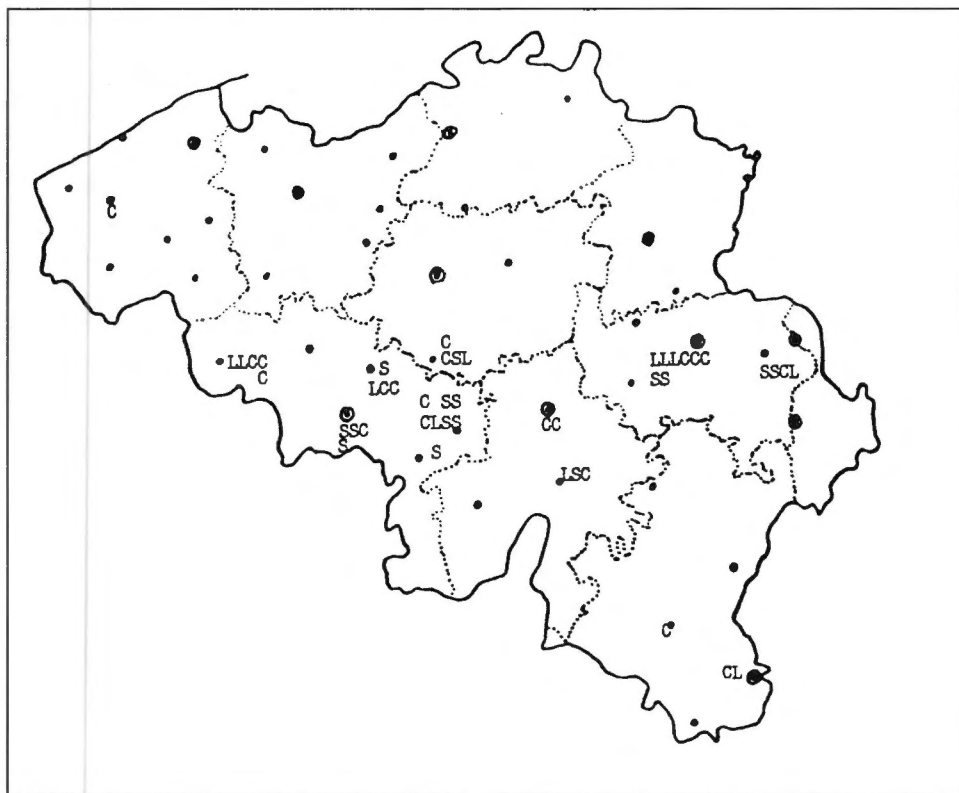
Les libéraux, les socialistes et une minorité de catholiques flamingsants d'accord pour étendre aux institutions privées de Flandre la loi linguistique du 15 juin 1883, en face une majorité de catholiques réticents à cette extension qui atteindrait la liberté de l'enseignement et la libre initiative du père de famille, lequel de ces deux camps l'emporterait sur l'autre au moment de la discussion des articles? La réponse: les plus réfractaires au changement, les catholiques. Leur tactique: en votant contre la partie de la proposition de loi qui prévoyait l'examen

81 Cfr. COREMANS, APCH., 20.6.1907, p. 1331.

82 Cfr. DELBEKE, APCH., 17.5.1907, p. 1051.

83 Cfr. COUSOT, APCH., 4.6.1907, p.1295.





Carte 14

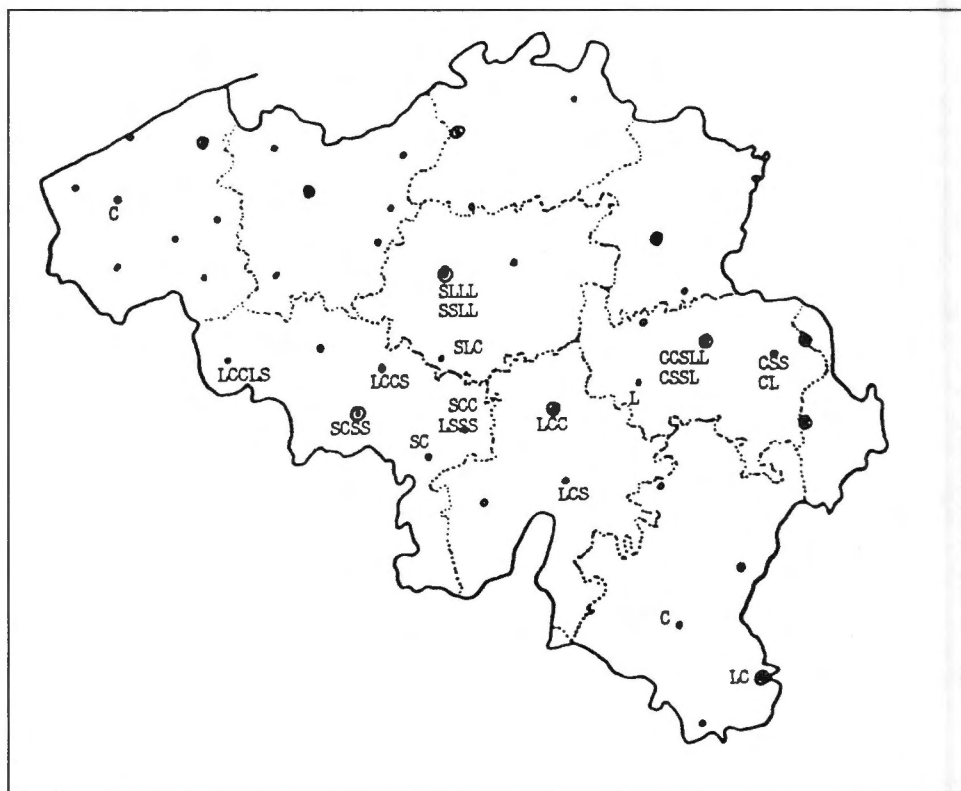
Contre le projet de loi de 1910

spécial en flamand, ils supprimèrent indirectement la légitimation des sections francophones des institutions publiques de Flandre, sections auxquels les libéraux attachaient la plus grande importance. On "allait donc sacrifier un grand nombre de familles qui désirent élever leurs enfants dans la langue française"<sup>84</sup>, comme le déclarait le libéral bruxellois Hymans.

En seconde lecture, les amendements furent si nombreux que le président de la Chambre proposa d'en renvoyer le travail de synthèse à une commission qui serait composée paritamment de catholiques, de libéraux et de socialistes. Loin des bruits et fureurs de l'hémicycle parlementaire, il en sortit un texte de transaction rédigé par deux Anversois, le catholique Segers et le libéral Franck. Et ce texte revint à la Chambre en avril 1910 sous l'intitulé: "projet de loi sur l'enseignement des langues modernes".

Un texte de transaction? Entre les catholiques et les libéraux, par le respect de la liberté de l'enseignement pour les premiers, par le maintien des sections fran-

<sup>84</sup> HYMANS, APCH., 11.7.1907, p. 1511.



Carte 15

Pour l'amendement Destrée

cophones dans les institutions officielles pour les seconds. Serait voté, plus précisément, que l'examen portant sur la connaissance du flamand devenait la règle et que le certificat attestant que deux cours avaient été suivis en flamand devenait le moyen de se libérer de l'examen. Notons que cet examen ne se passerait même plus avant la fin de l'enseignement moyen supérieur, mais avant l'entrée à l'université (en philosophie et lettres, sciences naturelles, physique et mathématiques et écoles d'ingénieurs). En Flandre, il porterait sur la connaissance du flamand et l'une des langues française, allemande ou anglaise, en Wallonie sur la connaissance du français et l'une des langues flamande, allemande ou anglaise. Flamands et Wallons étaient donc traités sur un pied d'égalité: le français n'était pas imposé aux premiers, ni le flamand aux seconds.

A Bruxelles, il appartiendrait au père de famille de déterminer la langue dans laquelle se ferait la formation de l'enfant. Pour sauvegarder le principe de la liberté de l'enseignement privé, les intitulés de cours qui seraient donnés en flamand ne seraient plus spécifiés et relèveraient de la décision des établissements concernés. Sachons que ces différents points furent votés par assis/levé par une coalition de catholiques, de libéraux et de socialistes dont le vote de la loi dans son ensemble laisse aisément présumer la distribution. Les *cartes 13 et 14* indi-

quent l'alliance des forces tripartites clairement réparties entre le Nord (90 "oui") et le Sud du pays (46 "non").

Si le vote définitif de la proposition de loi témoignait de l'importance du clivage communautaire, les amendements qui furent écartés sont intéressants à relever car ils vont nous permettre d'affiner la mesure de l'importance de ce clivage, tout en observant son entremêlement avec le clivage clérical/non clérical, qui devait jouer un rôle essentiel dans la constitution des familles politiques en Belgique au XIXe siècle. Étaient ainsi repoussées successivement les alternatives linguistiques suivantes.

- La connaissance des deux langues nationales pour la Flandre et la Wallonie; soutenu par le catholique Hoyois, cet amendement qui cristallisait l'opposition du libéral Franck et du socialiste wallon Destrée, fut rejeté par assis/levé.

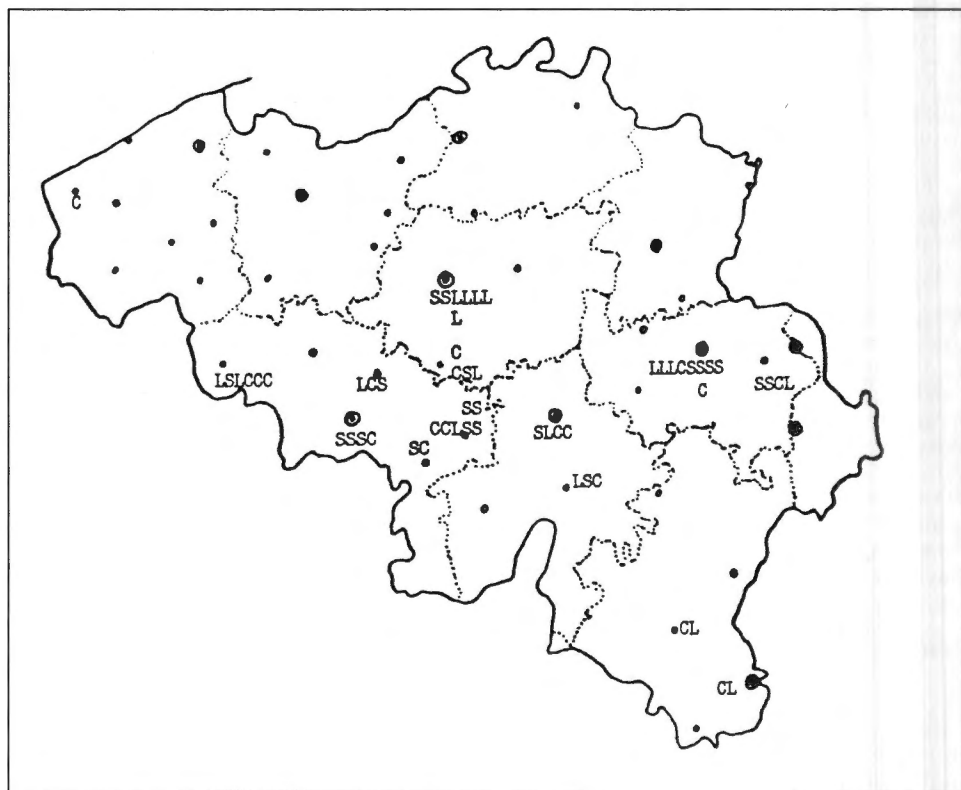
- La connaissance des deux langues nationales en Flandre et la liberté de choix pour la seconde langue en Wallonie. Venant du libéral bruxellois Monville, soutenu par deux autres libéraux bruxellois, Janson et Cocq, cet amendement, qui recevait encore l'appui de Franck (on le rappelle, le co-auteur du texte de transaction de la commission), rencontrait les critiques les plus acerbes du socialiste Vandervelde et du catholique Segers qui défendirent coûte que coûte la formule de compromis concoctée en commission. Cet amendement fut à son tour rejeté par assis/levé.

- La liberté de choix de la langue de l'examen pour ceux qui auraient fait leurs études en partie en Flandre, en partie en Wallonie. Proposé par le socialiste Destrée, cet amendement rencontra un tir de barrage des deux auteurs du texte de la commission, Franck et Segers. La répartition géographique des 18 libéraux, 20 catholiques et 20 socialistes qui votèrent cet amendement qui, d'une certaine manière, réintroduisait la liberté du choix de la langue montre qu'ils provenaient majoritairement du Sud du pays (*carte 15*).

- L'examen en flamand se limiterait à une connaissance pratique de cette langue. Encore proposé par le socialiste Destrée, cet amendement fut repoussé par le libéral Buyl au nom d'une égalité de traitement nécessaire entre l'enseignement public et privé. Cet affichage du clivage clérical/non clérical produirait ses fruits puisque la Chambre évacua ce texte par 80 voix contre 28. On peut estimer que ces 28 députés représentent des catholiques, des libéraux et des socialistes pour qui le clivage clérical/non clérical passait au second plan, derrière le clivage communautaire.

- L'équivalence des cours donnés en flamand dans les établissements officiels et libres. Déposé par le libéral Nolf, cet amendement agitait, une nouvelle fois, le clivage clérical/non clérical. Soutenu par le socialiste Vandervelde, il fut rejeté suite à la virulente contre-offensive venant du catholique Segers qui rappelait le principe de la liberté de l'enseignement acquis en commission. On peut interpréter le vote des 36 députés (24 libéraux, 11 socialistes, 1 daensiste (catholique flamingant démocrate)) favorables à cet amendement comme étant essentiellement inspirés par le clivage clérical/non clérical, plutôt que par une opposition linguistique.

- Le régime linguistique suivi à Bruxelles, pendant deux années au moins et déterminé par le choix du père de famille, pourrait être poursuivi dans n'importe quelle partie du pays. Déposé par le libéral bruxellois Janson qui n'hésita pas à faire pression sur la Chambre en spécifiant que du vote de cet amendement dé-



Carte 16

Pour l'amendement Janson

pendrait l'adhésion libérale au projet de loi <sup>85</sup>, cet amendement se heurta à la vindicte du socialiste Vandervelde et du libéral Franck. Suivant ce dernier, ce texte s'avérait inacceptable car il attaquait les bases même de la loi. Et la nécessité de s'en remettre pour Bruxelles à la déclaration du père de famille, ne pouvait devenir un moyen de frauder la loi pour des enfants flamands, de parents flamands, habitant le pays flamand et envoyé à l'école à Bruxelles <sup>86</sup>. Notons que les 58 députés favorables à cet amendement venaient du Sud du pays et rassemblaient, pour la plupart d'entre eux, les catholiques, les libéraux et les socialistes qui votèrent contre le projet de loi dans son ensemble (carte 16).

#### E. La langue véhiculaire de l'enseignement primaire (1914)

La fixation de la langue véhiculaire de l'enseignement primaire fut réglée dans le cadre de la loi "décrétant l'insstruction obligatoire et apportant des modifica-

<sup>85</sup> Cfr. JANSON, APCH., p. 1352.

<sup>86</sup> Cfr. FRANCK, APCH., p. 1353

tions à la loi organique de l'enseignement primaire", débattue, en première lecture, les 21 et 22 janvier 1914 et le 18 février de la même année, en seconde lecture. S'agissant de la discussion d'un article de loi, particulièrement épineux de surcroît, nous sommes immédiatement confrontés au dépôt d'un grand nombre d'amendements, c'est donc de ceux-ci et de leurs justifications qu'il s'agira de rendre compte, du moins pour les plus significatifs d'entre eux.

Sachons ainsi que le député catholique anversois Van Cauwelaert proposa un amendement qui rallia la signature de députés libéraux et socialistes flamands estimant qu'il liquidait de manière satisfaisante l'ensemble du problème. En voici la teneur : "La langue véhiculaire de l'enseignement pour les matières obligatoires sera le flamand dans les communes flamandes et le français dans les communes wallonnes. (...) L'enseignement d'une deuxième langue pourra commencer à partir du troisième degré. Toutefois, dans les communes de l'agglomération bruxelloise et dans celles où le besoin en sera reconnu par arrêté ministériel, cet enseignement pourra débiter plus tôt. Dans les communes de l'agglomération bruxelloise, le français sera, dans les mêmes conditions, la langue véhiculaire pour les élèves dont la langue maternelle est le français; la langue véhiculaire sera le flamand pour les élèves dont la langue maternelle est le flamand. Les chefs d'école doivent s'assurer à l'entrée de l'enfant à l'école si la langue maternelle correspond à celle qui y est en usage, sauf recours des parents auprès de l'inspection scolaire"<sup>87</sup>. Pour les auteurs de cet amendement, il s'agissait avant tout que les enfants de Flandre reçoivent une formation en flamand, contre l'avis même de leurs parents dont un grand nombre se montraient encore beaucoup trop soucieux de leur francisation, principale cause de l'analphabétisme en Flandre<sup>88</sup>. De cette formation essentiellement unilingue, du moins dans les premières années de l'école primaire, dépendaient, pour ces députés, non seulement la sauvegarde morale et intellectuelle de la Flandre<sup>89</sup>, mais aussi son sauvetage économique et social<sup>90</sup>.

Au rebours des trois principes contenus dans cette proposition - la territorialité de la langue, l'unilinguisme des premières années de formation, et l'éviction de la liberté du père de famille-, six députés catholiques, flamands eux aussi, Nobels et consorts, présentèrent une formule alternative, plus souple que l'amendement Van Cauwelaert : "Dans toutes les écoles, communales, adoptées ou adoptables, la langue maternelle est la langue véhiculaire aux divers degrés de l'enseignement primaire. Les communes peuvent inscrire l'enseignement d'une seconde langue nationale dans le programme de toutes ou de quelques unes de leurs écoles primaires. L'inspection veille à ce que l'étude approfondie de la langue maternelle ne soit pas compromise par l'enseignement prématuré d'une seconde langue. Des dérogations partielles, notamment dans l'agglomération bruxelloise, peuvent être autorisées, selon les besoins, par arrêté ministériel. Le soin de déterminer la langue maternelle des enfants et d'indiquer le premier en-

87 Cet amendement était signé par VAN CAUWELAERT (catholique, Anvers), HENDERICKX (catholique, Anvers), DELBEKE (catholique, Roulers-Tielt) et contresigné par FRANCK (libéral, Anvers), PERSOONS (libéral, Saint-Nicolas) et C. HUYSMANS (POB, Anvers) APCH., 21.01.1914, p. 697.

88 Cfr. DELBEKE, APCH., 16.01.1914, p. 658; Henderickx, APCH., 16.01.1914, p. 668

89 Cfr. DELBEKE, *ibidem*

90 cfr. VAN SANDE, APCH., 16.01.1914, p. 661; BORGINON, APCH., 16.01.1914, p. 666; PERSOONS, APCH., 21.01.1914, p. 694; VAN CAUWELAERT, APCH., 21.01.1914, p. 712, p. 728.

seignement que ceux-ci ont à suivre est confié aux chefs d'école, d'accord avec les pères de famille. L'inspection présente chaque année un rapport spécial au ministre sur l'application des présentes dispositions"<sup>91</sup>.

Notons que cet amendement reçut l'appui du gouvernement en la personne du ministre des Sciences et des Arts, Prosper Pouillet, qui y retrouvait les principes défendus et acquis en 1895 par Schollaert, le ministre des Sciences et des Arts de l'époque<sup>92</sup>. Continuité qui n'était autre qu'une fidélité à la tradition nationale comme il le précisait: "notre législation primaire, depuis 1842 est fondée sur la liberté la plus large, dans les programmes et dans les méthodes, les communes, comme les directions des écoles libres, ont fait généralement de cette liberté l'usage le plus précieux"<sup>93</sup>. En conséquence de quoi, d'après lui, il ne fallait pas préciser, dans la loi, l'âge à partir duquel l'enseignement d'une seconde langue pourrait débiter, de même que la loi devait être formulée de manière telle qu'elle respecterait les besoins des minorités wallonnes en Flandre et ceux des groupements flamands en Wallonie<sup>94</sup>. Appuyé par le gouvernement, on vient de le dire, cet amendement Nobels et consorts recevrait encore l'aval du rapporteur de la section centrale, une figure de proue du parti catholique, Charles Woeste qui, dans un ultime effort, tenterait de rallier la droite catholique, toute la droite, au vote de cet amendement<sup>95</sup>.

A propos des droits des minorités flamandes ou wallonnes et de la liberté parentale relative au choix de la langue de formation de leurs enfants, sachons que les libéraux bruxellois Lemonnier et Feron déposèrent un amendement suffisamment éloquent pour que nous puissions le citer à son tour: "Les parents ont le choix de la langue dans laquelle ils désirent voir instruire leurs enfants. Une section primaire flamande ou française sera ouverte dans chaque école chaque fois que le nombre d'élèves inscrits pour le régime flamand ou français justifiera cette mesure"<sup>96</sup>.

Il importe de savoir enfin que le socialiste liégeois Troclet signa une mesure qui défendait le principe de la territorialité des langues pour la Flandre et la Wallonie, principe cher aux Flamands, qu'il atténua toutefois, en reconnaissant, aux chefs de famille ayant ensemble vingt enfants en âge d'école, la possibilité d'ouvrir une section d'enseignement primaire française, néerlandaise ou allemande suivant les besoins des régions du pays. Pour l'agglomération bruxelloise et les communes bilingues de la frontière linguistique, Troclet instaura, par contre, le principe de l'unilinguisme français, sauf décision contraire du conseil communal<sup>97</sup>. Cet amendement fut sévèrement critiqué par son coreligionnaire Vandervelde qui voyait là une grave atteinte au principe de l'égalité des deux langues nationales. Et cette critique avait d'autant plus de poids qu'elle émanait du chef de file du parti ouvrier pour qui les sections primaires *et* flamandes *et* françaises

91 APCH., 21.01.1914, p. 698. Les signataires de cet amendement étaient NOBELS (Saint-Nicolas), MAENHAUT (Gand-Eecloo), LEFEBVRE (Malines), VERACHTERT (Turnhout), DE MEESTER (Anvers), DE CÔSTER (Bruxelles)

92 Cfr. POULLET, APCH., 21.01.1914, p. 701.

93 APCH., 21.01.1914, p. 699.

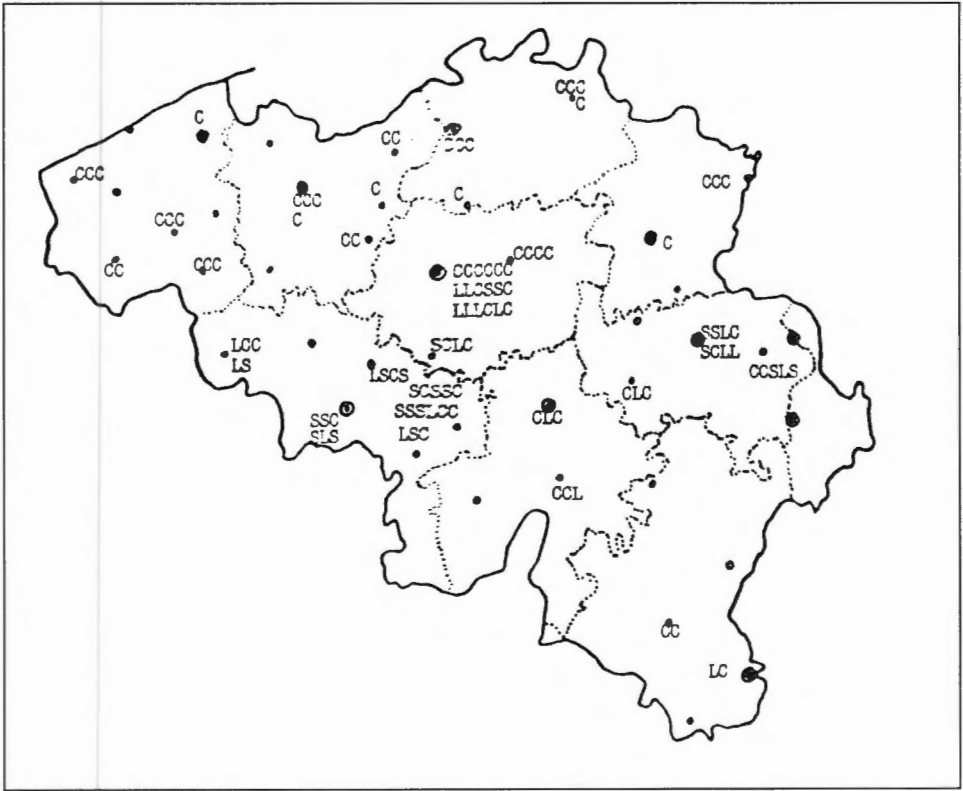
94 Cfr. POULLET, APCH., 21.01.1914, p. 699 et p. 701.

95 Cfr. WOESTE, APCH., 21.01.1914, p. 728.

96 APCH., 16.01.1914, p. 667.

97 Cfr. APCH., 21.01.1914, p. 690.





Carte 17

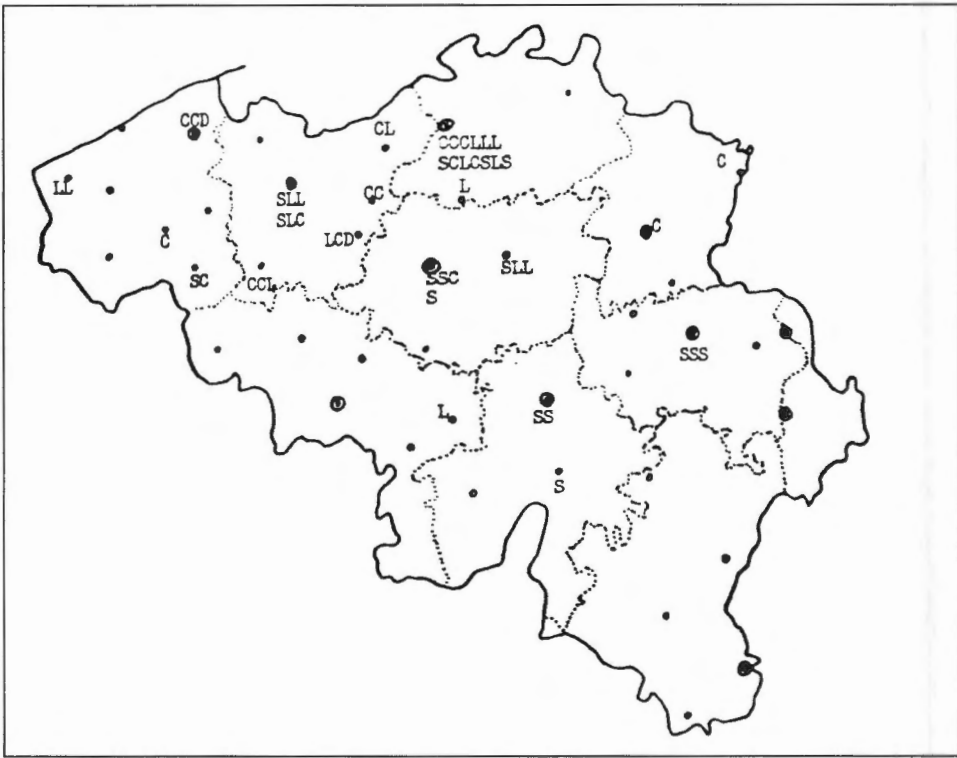
Contre la territorialité de la langue de l'enseignement primaire

étaient la seule solution défendable pour l'agglomération bruxelloise <sup>98</sup>, suivant en cela les vœux des signataires de l'amendement Van Cauwelaert.

Comment la Chambre allait-elle se comporter au moment du vote de ces amendements? Le principe de la territorialité des langues l'emporterait-il sur la formule plus souple du droit de l'enfant à bénéficier de l'enseignement primaire dans sa langue maternelle, quelle que soit son lieu d'habitation? La loi fixerait-elle la période à partir de laquelle l'enseignement de la seconde langue nationale pourrait débiter ou laisserait-elle libre court aux initiatives locales en cette matière? Quelle place enfin serait réservée aux parents quant à la détermination de la langue dans laquelle leurs enfants seraient instruits?

On répondra à ces différentes questions en suivant l'ordre logique dans lequel les amendements retenus furent votés. Ainsi, ce fut par assis/levé que la Chambre rejeta l'amendement des libéraux bruxellois qui reconnaissait aux parents la liberté du choix de la langue de formation de leurs enfants, tandis qu'elle

98 Cfr. VANDERVELDE, APCH., 21.01.1914, p. 692.



Carte 18

Pour la territorialité de la langue de l'enseignement primaire (D: Daensiste )

entérinait que la langue maternelle serait la langue véhiculaire aux divers degrés de l'enseignement primaire <sup>99</sup>, conformément au premier paragraphe de l'amendement Nobels et consorts. Vint ensuite le texte de la triplice flamande qui posait le principe de la territorialité de la langue de l'enseignement primaire, texte pour lequel le vote nominal était demandé. Sans contestation possible, ce principe fut repoussé par 114 députés contre 54 parlementaires catholiques, libéraux et socialistes. La répartition géographique de ces votes mérite d'être consultée aux *cartes 17 et 18*. Celles-ci montrent très globalement que le clivage communautaire traversait de façon nette le parti libéral, qu'une faction de catholiques flamingants (19 députés) était sortie des rangs de la majorité qui s'était prononcée contre le principe de la territorialité des langues dans l'enseignement primaire et qu'une poignée de socialistes wallons (15 députés) se ralliait aux libéraux et catholiques les plus ouverts aux revendications flamingantes.

La Chambre en arriva alors à l'amendement du socialiste Troclet qui posait le français comme langue véhiculaire de l'enseignement pour l'agglomération bruxelloise et les communes bilingues de la frontière linguistique. On l'a dit, très vive-

<sup>99</sup> Cfr. APCH., 22.01.1914, p. 733.

ment critiqué au sein même du parti socialiste, cet amendement fut évacué par assis/levé <sup>100</sup>. Passerait, par contre, l'amendement Nobels spécifiant que des dérogations partielles pouvaient être autorisées pour les minorités de l'agglomération bruxelloise et des communes bilingues. Et ce fut par un vote nominal de 114 voix contre 47 "oui" et 2 abstentions que la partie de l'amendement Van Cauwelaert et consorts qui se prononçait sur la période à partir de laquelle une seconde langue pouvait être enseignée ne fut pas adoptée <sup>101</sup>. Tandis que ce fut de justesse, cette fois, par 73 voix contre 72 et 4 abstentions, que le principe du bilinguisme contenu dans le texte de l'amendement Nobels ne passa pas la rampe. Il est intéressant de souligner que les 72 députés favorables à ce principe relevaient tous du parti catholique, tandis que sept d'entre eux et deux daensistes (catholiques démocrates flamingants) rejoignaient les libéraux et les socialistes opposés à cet amendement <sup>102</sup>.

Entre la première et la seconde lecture de la loi, la presse flamande attaqua violemment le principe des dérogations partielles prévues pour l'agglomération bruxelloise et les communes bilingues, pensant que ces dérogations seraient étendues, notamment, aux grosses communes de Flandre (Louvain, Saint-Nicolas, Bruges) <sup>103</sup>, de même que se tint à Anvers un meeting d'ampleur suffisante pour que le ministre des Sciences et des Arts entendit "rugir le lion des Flandres", comme le dirait avec une belle ironie le socialiste Jules Destrée lorsqu'il dénoncerait, au deuxième tour du vote, les concessions faite par Pouillet au mouvement flammingant <sup>104</sup>. C'est qu'effectivement le ministre Pouillet revit ses positions et entraîna la majorité catholique dans son sillage: lors du premier vote, la Chambre avait repoussé formellement le principe de la territorialité de la langue de l'enseignement primaire, lors du second vote, en décidant que ce serait la langue maternelle parlée par la majorité des enfants qui serait la langue véhiculaire de l'enseignement, elle ré-introduisait, en quelque sorte, le principe de la régionalité car, comme le précisa Jules Destrée, "la langue de la majorité des élèves sera nécessairement la langue de la majorité de la population" <sup>105</sup>, manière d'éteindre en Flandre des foyers de culture française. Sur quoi Destrée enchaînait "L'accord qui s'est fait entre le banc d'Anvers et le ministre a eu pour conséquence l'abandon des droits des Flamands en Wallonie, on les a abandonnés pour ne pas concéder à la langue française des droits en Flandre" <sup>106</sup>.

Pour ce qui est de l'agglomération bruxelloise et des communes bilingues de la frontière linguistique, afin d'éviter les dangers de l'arbitraire de l'exécutif en matière de dérogations, Pouillet prévint que les arrêtés ministériels devraient être publiés au *Moniteur* de telle sorte que ces dérogations puissent faire l'objet d'un contrôle public. Mesure que la Chambre entérina également. Remarquons que, lors de cette deuxième lecture de la loi, les socialistes étaient parvenus à se regrouper autour d'un amendement destiné à éviter, précisément, les arbitraires possibles du gouvernement. Cet amendement stipulait, en effet, que les pères de famille, ayant ensemble vingt-cinq enfants aptes à fréquenter la même classe, pourraient réclamer pour ceux-ci un enseignement flamand ou français suivant

100 Cfr. APCH., 22.01.1914, p. 734.

101 Cfr. APCH., 22.01.1914, p. 735

102 Cfr. APCH., 22.01.1914, p. 736.

103 Cfr. APCH., 18.02.1914, p. 1054.

104 Cfr. DESTREE, APCH., 18.02.1914, p.1057.

105 APCH., 18.02.1914, p. 1057.

106 *ibidem*.

leurs besoins. Ce fut, néanmoins, par la majorité contre l'opposition que cet amendement fut repoussé <sup>107</sup>. Le gouvernement et sa majorité catholique avaient fait cause commune, tandis que les libéraux et les socialistes se serraient les coudes, laissant le mot de la fin au libéral Lemonnier: "En définitive, le système (du gouvernement) est celui-ci: le ministre, grand maître de l'instruction publique, exigera le système de la territorialité en Flandre et en Wallonie pour les écoles publiques, tandis qu'il laissera introduire le régime flamand ou français dans les écoles privées, adoptables ou adoptées. C'est l'application du régime qui domine toute la loi: favoriser les écoles privées au détriment des écoles publiques" <sup>108</sup>. Le clivage clérical/non clérical ne pouvait donc être exempt des préoccupations linguistiques.

### III. Du vote partisan au vote de "Communauté à Communauté"

Dans cet article, on a tenté de montrer comment le conflit communautaire en Belgique s'est joué au Parlement entre 1873 et 1914. Cette contribution à l'histoire parlementaire nous apprend que, déjà, à cette époque, les revendications flamandes faisaient l'objet de compromis complexes dans lesquels intervenaient un ensemble de préoccupations "non-linguistiques", relatives aux clivages traditionnels (catholique/non catholique et socio-économique) de la société belge. Ces compromis rendaient évidemment la progression des revendications flamandes plus lente, mais néanmoins réelle. Cette analyse atteste également qu'à mesure que le temps passait, le clivage Nord/Sud se dessinait de plus en plus clairement et qu'au début de ce XX<sup>e</sup> siècle émergea un vote 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 sont 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, certains socialistes bruxellois et wallons votaient comme les libéraux et catholiques francophones, tandis que d'autres se joignaient aux catholiques et libéraux flamands.

On a vu plus précisément que ce vote de "Communauté à Communauté" s'est peu à peu réalisé par l'entremise de transactions subtiles entre partis et fractions de partis, particulièrement au travers des efforts des majorités gouvernementales pour maintenir leur unité. La négociation de compromis sur les demandes flamandes supposait à la fois que les parlementaires flamands soient assez forts pour que celles-ci soient prises en compte, mais qu'en même temps d'autres intérêts les bloquent. On tombe là sur une caractéristique fondamentale de la problématique communautaire en Belgique. Loin d'être uniquement "linguistique", celle-ci touche à tous les aspects de la vie en société et les revendications qui l'expriment peuvent dès lors bouleverser beaucoup d'habitudes et de positions de pouvoir. À cela s'ajoute la division en plusieurs groupes d'origine non-linguistique des partis des majorités successives, division qui obligeait ces groupes à continuellement négocier entre eux. Et la division du camp dominant qui était francophone a certainement favorisé les revendications flamandes, évitant à celles-ci de se retrouver face à un front uni, même si cette situation rendait nécessaire de longues tractations et par là un rythme de changement mesuré.

107 Cfr. APCH., 18.02.1914, p. 1071.

108 APCH., 18.02.1914, p. 1062.

Que la percée du nationalisme flamand ait été rendue possible par des négociations délicates entre les différentes forces politiques apparaît assez clairement dans chaque cas étudié. En 1873, avec la loi réglant l'usage du flamand en matière répressive, la majorité catholique, divisée au départ, montrait qu'elle pouvait se ressaisir, non sans avoir fait quelque concession aux Flamingants cependant: s'ils perdaient l'atout symbolique que constituait pour eux le réquisitoire en flamand, ils gagnaient en contrepartie l'assimilation de la ville de Bruxelles à la Flandre si l'inculpé ne parlait que le flamand. Ce compromis de dernière minute, on le sait, ralliait tous les camps en présence, de la minorité libérale à la poignée des Flamands radicaux pour qui comptait tant la langue dont userait le procureur du Roi, le représentant de l'Etat en Flandre.

En 1883, avec la loi réglant l'emploi du flamand dans l'enseignement moyen public de Flandre, la majorité gouvernementale, libérale cette fois, montrait qu'elle aussi était capable d'aboutir à des accords qui effaceraient ses scissions du premier tour des votes. Les Flamands obtenaient que l'unilinguisme des sections préparatoires aux écoles moyennes soit confirmé par la loi et qu'à côté des cours de langues, deux autres cours soient également donnés en flamand. Prescriptions qui n'étaient toutefois pas exclusives: l'enseignement du français restait assuré dans les sections préparatoires et le gouvernement ou la commune pouvait toujours décider la poursuite de l'enseignement en français des cours qui seraient désormais enseignés en flamand. Etant si peu verrouillée, cette loi de 1883 ne pouvait que rencontrer l'assentiment général de la Chambre.

Avec la loi de 1888, qui viendrait compléter la loi de 1873 en matière répressive, de nouvelles transactions étaient conclues entre les différentes factions d'une majorité catholique aussi divisée qu'en 1873 sur la question. De ces transactions, il ressortait qu'en Flandre, même si l'inculpé ne connaissait pas le français, l'avocat de la défense pourrait s'exprimer en français à condition qu'il ait explicitement déclaré n'être pas capable de comprendre le flamand. Cet accord ne rallierait cependant pas tous les catholiques. Cinq d'entre eux, implantés en Wallonie, se joindraient à l'opposition libérale francophone ayant refusé de répondre aux efforts de conciliation que tentait à leur égard le ministre de la Justice, de telle sorte qu'en 1888 un clivage Nord/Sud émerge progressivement des votes émis en seconde lecture.

Avec la loi de 1910 sur l'enseignement des langues modernes dans l'enseignement moyen, nous avons une matière très empreinte du clivage clérical/non clérical qui entraîna une grosse majorité de catholiques à boycotter la loi telle qu'elle fut présentée dans sa première mouture de 1907. Le texte qui revint en discussion à la Chambre en 1910 était, à l'exemple des lois précédentes, une nouvelle oeuvre de transaction au profit des catholiques et des libéraux de Flandre, comme devait le révéler le vote de la loi dans son ensemble. La loi respectait le principe de la liberté de l'enseignement pour les catholiques en ne spécifiant pas l'intitulé des cours qui seraient donnés en flamand; elle assurait le maintien des sections francophones ("sections wallonnes") dans l'enseignement moyen des institutions scolaires de Flandre, principe cher aux libéraux flamands d'expression française. On l'a vu, ce fut effectivement par un vote du Nord contre le Sud que la loi dans son ensemble fut votée, du moins pour les catholiques et les libéraux, les socialistes bruxellois et wallons étant divisés sur la question. Ainsi, paradoxalement, cette loi qui était d'abord grosse d'opposition catholique/non catholique passa finalement grâce à un vote de "Communauté à Communauté".

En 1914, à la différence de ce qui s'était produit pour les premières lois linguistiques, l'opinion flamande finit par l'emporter au second tour des discussions: la langue véhiculaire de l'enseignement primaire serait la langue parlée par la majorité des enfants, en quelque sorte la langue parlée par la majorité de

la population. Comme le soulignait le socialiste Jules Destrée, les Flamands avaient donc abandonné les minorités flamandes de Wallonie pour pouvoir laisser tomber les Francophones de Flandre. Le vote de la loi dans son ensemble confirmait l'émergence du clivage communautaire dont les premiers signes avant coureurs remontaient à 1888, sauf pour les socialistes bruxellois et wallons toujours divisés sur la question linguistique.

Pendant toute cette période, la composition politique de la chambre montre qu'une place de plus en plus grande était faite au nationalisme flamand. Il ne fait pas de doute que ce facteur pesa aussi sur la radicalisation communautaire. Si on regarde l'évolution du nombre des Flamingants au cours de la période analysée en prenant comme point de référence leurs votes favorables aux articles de loi ou aux amendements les plus durs du point de vue des exigences flamandes<sup>109</sup>, on constate que ce nombre ne fait qu'augmenter à la Chambre: en 1873, ils étaient 17 députés catholiques (contre 83 députés présents) à voter pour le réquisitoire en flamand, soit 17% des parlementaires présents, en 1914, ils étaient 54 députés catholiques, libéraux, socialistes et daensistes (19 catholiques, 17 libéraux, 16 socialistes et 2 daensistes contre 114 députés présents), soit 32% des parlementaires présents à voter pour le principe de la territorialité de la langue véhiculaire de l'enseignement primaire.

La situation politico-stratégique des partis et fractions de parti au Parlement influença donc de manière importante la façon dont les revendications flamandes furent rencontrées. On peut porter un jugement d'apparence contradictoire au sujet des effets de la complexité de la situation parlementaire sur les progrès réalisés par les Flamingants: d'un côté, la division des partis (surtout des majorités successives) et derrière elle, la division des francophones favorisent le succès des revendications d'un groupe minoritaire de radicaux en évitant de lui opposer un bloc soudé; de l'autre, la nécessité de compromis oblige à faire des concessions et ralentit la réalisation d'une politique en produisant nécessairement des divisions dans le camp des protagonistes, entre modérés (acceptant les compromis) et extrémistes (les refusant). Mais comme souvent en politique, les contradictoires peuvent se penser ensemble sous l'égide des deux faces de Janus qui symbolise notre discipline!

### **Summary: Nationalism and parliamentarism**

#### **The complex breakthrough of Flemish nationalism in the Belgian Parliament.**

*This article is related with the linguistic conflict in Belgium and the role of the parties and parties factions in the Parliament during the period 1873-1914. As a contribution to the history of the Belgian Parliament, it illustrates the way the Flemish claims for more autonomy were transformed in complex agreements in which non-linguistic matters, related to the system of cleavages of the Belgian society, sometimes played a crucial role.*

<sup>109</sup> En 1873, le réquisitoire en flamand; en 1883, pas de bilinguisme pour les cours qui seraient donnés en flamand dans les écoles moyennes; en 1888, l'inculpé qui demanderait que sa défense se fasse en français devrait prouver sa connaissance de cette langue; en 1907, la désignation de l'intitulé des cours qui seraient enseignés en flamand; en 1914, la territorialité de la langue de l'enseignement primaire.



# Démocratie directe: Un moyen pour remédier aux défauts fonctionnels de la démocratie représentative?

par **Silvano MÖCKLI**

Privatdozent à la Hochschule St. Gallen

## I. Introduction

Les connaissances de base des étrangers sur la Suisse ne se réduisent pas aux produits comme le fromage, le chocolat et les montres. Nul n'ignore que la Suisse possède des institutions de démocratie directe aussi anciennes que variées. J'aimerais commencer par deux exemples actuels tirés de la pratique suisse de la démocratie directe.

La charge de travail des parlementaires suisses est fort lourde, tout comme celle des parlementaires de tous les pays. Elle équivaut à 60 % environ de celle d'un emploi à plein temps. Mais la rémunération et les moyens mis à la disposition des parlementaires sont loin de correspondre à leur tâche. C'est pourquoi l'Assemblée fédérale suisse a adopté récemment une réforme du Parlement. De rares parlementaires, disposant de suffisamment de ressources d'origine non parlementaire, se sont opposés à cette réforme. Après avoir recueilli 50 000 signatures, ils ont recouru à l'arme du référendum contre les décisions parlementaires en question - ou, plus exactement, ils ont laissé ce soin à quelques étudiants de notre université et à un bureau "Réforme parlementaire", se contentant pour leur part de financer la campagne de ce scrutin. Deux lois qui prévoyaient une amélioration de l'indemnité parlementaire ainsi que la possibilité d'engager des collaborateurs à temps partiel ont été rejetées le 27 septembre 1992 par le scrutin populaire, avec un pourcentage élevé de "non" (70 %).

Deuxième exemple: alors que le traité sur l'Espace économique européen a été ratifié sans trop de difficultés par les parlements des cinq Etats membres de l'AELE, la consultation populaire suisse du 6 décembre 1992 l'a repoussé et le Liechtenstein ne l'a approuvé qu'à une faible majorité, le 13 décembre.

## II. Le problème

Je voudrais présenter maintenant une esquisse de la démocratie directe en Suisse, en abordant notamment les questions suivantes:

- Quelles sont les répercussions des institutions de la démocratie directe sur le plan parlementaire?
- La démocratie directe est-elle compatible avec un régime parlementaire?
- Les institutions de la démocratie directe suisse peuvent-elles être transposées à d'autres systèmes politiques?
- Les consultations populaires sur des questions précises peuvent-elles contribuer à la solution des conflits ou risquent-elles de les aggraver?
- Face aux dysfonctionnements de la démocratie représentative, la démocratie directe est-elle la "panacée"?

- La démocratie directe est-elle une "forme supérieure" de la démocratie?

### III. Thèses en présence

La démocratie directe que nous connaissons en Suisse ne garantit pas de "meilleures" décisions que la démocratie représentative pure, et encore moins des décisions plus rapides. Mais elle rend possible une large participation et diversifie les contributions au système politique, ce qui est en soi une valeur importante, digne elle aussi d'être préservée, même si, en raison du nombre élevé d'acteurs et de la complexité du processus décisionnel, le travail au sein du système politique est lent et ses résultats modestes.

La démocratie directe suisse n'est pas un produit d'exportation. Les mêmes institutions n'auraient pas les mêmes effets dans des systèmes politiques ayant des structures et des traditions différentes. Ces moyens de démocratie directe ne permettent pas à eux seuls d'éliminer les dysfonctionnements de la démocratie représentative.

### IV. La démocratie directe en suisse

#### A. Les institutions de la démocratie directe

Aucun Etat au monde ne possède comme la Suisse des institutions de démocratie directe aussi variées qu'anciennes, que ce soit au niveau des communes, des cantons ou de la Confédération.

La Suisse connaît:

- depuis 1848, le référendum constitutionnel obligatoire pour révision totale ou partielle de la Constitution;
- depuis 1874, le référendum légal facultatif;
- depuis 1891, l'initiative populaire pour révision partielle de la Constitution;
- depuis 1921, le référendum sur les traités internationaux;
- depuis 1949, le référendum d'annulation (*auflösendes Referendum*) sur les décisions fédérales urgentes;
- depuis 1977, le référendum élargi sur les traités internationaux.

Avant de passer en revue ces instruments dans le détail, disons quelques mots des concepts. Nous autres Suisses faisons nettement la différence entre plébiscite, référendum et initiative populaire. Le plébiscite est déclenché d'en haut par un organe d'Etat, à sa discrétion et dans un but déterminé. Le référendum est une institution constitutionnelle permanente; il est déclenché par la base ou le sommet, selon des règles précises. L'initiative est provoquée par des citoyens. Du point de vue de l'effet juridique, le résultat de la consultation peut être obligatoire (*dezisiv*) ou non obligatoire (*konsultativ*).<sup>1</sup>

1 . Sur le référendum "consultatif", voir l'étude détaillée d'ULRICH ROMMELFANGER, *Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung*, Berlin 1988. Cet auteur parvient à la conclusion que dans les démocraties occidentales la plupart des décisions consultatives sont devenues obligatoires, les organes d'Etat acceptant le vote populaire et se comportant en conséquence

"L'authentique" démocratie directe, selon la conception suisse ou américaine, n'existe que si un certain nombre de citoyens ont la faculté de soumettre à consultation populaire un sujet de leur choix, même contre la volonté des organes de l'Etat.

Examinons maintenant le détail des institutions de la démocratie directe sur le plan fédéral:

Les modifications constitutionnelles doivent nécessairement être soumises à consultation populaire. Leur adoption nécessite la majorité des suffrages et celle des 26 cantons. Le résultat du scrutin dans les divers cantons est considéré comme le vote du canton. Les lois fédérales et les décisions fédérales d'obligation générale donnent lieu à une consultation populaire si 50 000 électeurs inscrits ou 8 cantons le demandent. Les signatures doivent être rassemblées dans un délai de trois mois. La majorité des voix vaut acceptation. Selon l'article 121, paragraphe 2 de la Constitution fédérale suisse, 100 000 électeurs suisses peuvent demander l'adoption, la suppression ou l'amendement de certains articles de la Constitution. C'est l'initiative constitutionnelle. Les signatures doivent être fournies dans les 18 mois. Une initiative est adoptée si la majorité des électeurs et des cantons l'approuvent.

Je voudrais exposer en détail la procédure en cas d'initiative sous forme d'un projet détaillé tendant à la révision partielle de la Constitution.

1. Un comité d'initiative, composé d'au moins sept initiateurs, formule le texte d'une initiative, qui ne peut comporter, selon l'article 121 de la Constitution fédérale, qu'un seul objet (unité de matière) et qui doit se présenter sous la forme d'un article constitutionnel détaillé (unité de forme). En vue de l'examen préalable, le comité doit soumettre à la Chancellerie fédérale une feuille de signatures contenant notamment le texte de l'initiative et une clause de retrait inconditionnelle.

2. "Avant que ne commence la collecte des signatures, la Chancellerie fédérale vérifie et constate par ordonnance que la liste des signatures correspond bien aux conditions légales de forme" (loi confédérale sur les droits politiques, article 69.1). Elle peut modifier le titre de l'initiative, si celui-ci est "manifestement trompeur". Les dispositions prises par la Chancellerie fédérale peuvent être attaquées devant le tribunal fédéral, par dépôt d'une plainte auprès du tribunal administratif. Le titre et le texte de l'initiative doivent être publiés au Journal officiel fédéral.

3. Après publication au Journal officiel fédéral, les initiateurs ont 18 mois pour rassembler les 100 000 signatures certifiées dont ils ont besoin. Chaque signataire doit inscrire "à la main et lisiblement" son nom, mais aussi son prénom, date de naissance et adresse du domicile. Les listes de signatures doivent être remises dans les 18 mois aux services administratifs compétents (il s'agit habituellement des communes) en vue de l'octroi du "certificat de droit de vote". D'expérience, un certain nombre de signatures se révèlent sans valeur. Les signatures certifiées sont remises à la Chancellerie fédérale, qui constate par ordonnance que l'initiative a abouti ou a échoué.

4. La phase parlementaire et administrative commence alors, au cours de laquelle "l'initiative" est transmise aux organes de l'Etat. "Si l'aboutissement est constaté, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un message et une demande d'initiative populaire (article 23 de la loi sur les opérations des conseils de la Confédération helvétique). Le Conseil fédéral (gouvernement) dispose à cet effet de 24 mois au plus. Ce délai est cependant porté à 30 mois lorsqu'il sou-

met à l'Assemblée fédérale un contre-projet "ou un décret en rapport étroit avec l'initiative populaire" (loi sur les opérations des conseils, article 29.2). A partir du dépôt de ce texte, l'Assemblée fédérale a 4 ans pour décider si elle approuve ou non l'initiative. "L'Assemblée fédérale peut prolonger ce délai d'un an lorsqu'au moins un Conseil a adopté un contre-projet ou un décret en rapport étroit avec l'initiative populaire" (loi sur l'activité des conseils, article 5-bis). L'Assemblée fédérale a compétence pour examiner si les exigences d'unité de matière et de forme sont satisfaites et, dans la négative, elle peut déclarer l'initiative nulle.<sup>2</sup> En revanche, la question de la constitutionnalité d'une initiative ne peut pas être examinée.

Si l'Assemblée fédérale rejette l'initiative, ce qui est généralement le cas, celle-ci doit être "soumise au peuple et aux Etats pour adoption ou rejet" (Constitution confédérale, article 121, 6). Jusqu'à la fixation d'une date de scrutin par le Conseil fédéral, une initiative populaire peut toujours être retirée par la majorité du comité d'initiative: c'est habituellement le cas si le Parlement a rédigé une contre-proposition acceptable ou un texte modifiant la loi.

Le Parlement peut recommander au peuple et aux Etats de rejeter l'initiative, et il peut opposer à celle-ci sa propre proposition de révision, qui sera mise aux voix en même temps que l'initiative. Alors qu'avant 1987 il n'était pas permis au citoyen de voter oui à la fois pour l'initiative et le contre-projet (le double non étant en revanche possible), une nouvelle règle a été introduite à cette date, avec l'article 121-bis: l'initiative et le contre-projet comportent maintenant, sur les deux bulletins de vote, trois questions: "i. Préférez-vous la demande populaire au droit en vigueur? ii. Préférez-vous le contre-projet au droit en vigueur? iii. Laquelle des deux propositions doit entrer en vigueur, au cas où le peuple et les Etats les préféreraient toutes deux au droit en vigueur?". C'est ainsi que le "double oui" s'est trouvé autorisé. Si les deux propositions sont adoptées, c'est le résultat de la troisième question qui est décisif. "Si, en revanche, à la troisième question, une proposition obtient une majorité de voix populaires et la seconde une majorité de voix des cantons, aucune des deux propositions n'entrera en vigueur."

La procédure suisse de démocratie directe dure aujourd'hui très longtemps. Dans les cas extrêmes, il peut s'écouler jusqu'à sept ans entre le dépôt d'une initiative et la consultation populaire. Jusqu'en 1950, les conseillers de la Confédération avaient un an pour se prononcer sur une initiative. Depuis 1950, ils ont deux ans en cas d'initiative générale, et trois ans en cas de projet détaillé. Depuis 1962, le Parlement a la possibilité d'allonger le délai de traitement du dossier.

La figure 1 résume schématiquement la procédure de l'initiative populaire.

2. Deux initiatives seulement ont été déclarées nulles à ce jour: l'initiative "Chevalier", en faveur d'une pause dans le réarmement, en 1955, et l'initiative du Parti du travail contre la vie chère et l'inflation, en 1977

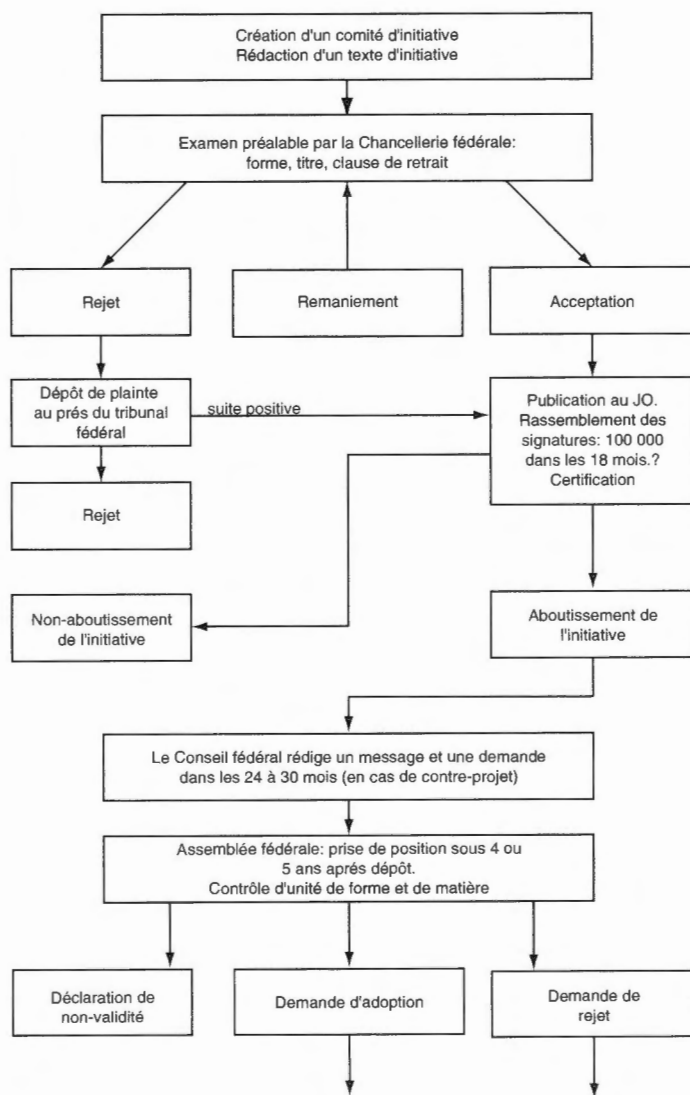
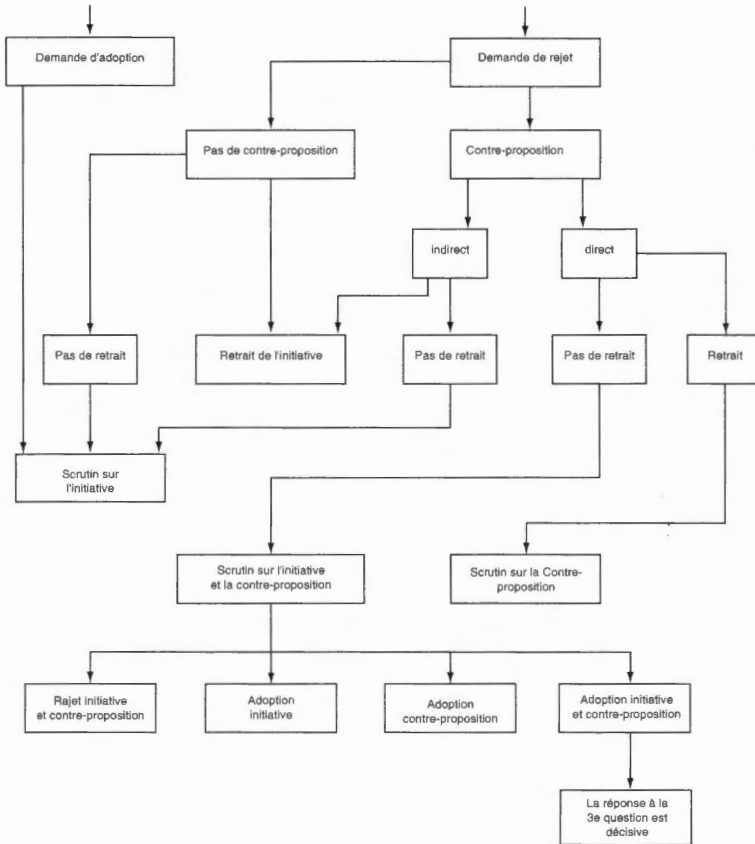


Figure 1

Procédure en cas d'initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution fédérale (projet détaillé) <sup>3</sup>

3 . Voir SILVANO MÖCKLI, *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Oesterreich, Liechtenstein und Australien*, Bern und Stuttgart 1994, p. 10



Au niveau des cantons et des communes, les institutions de la démocratie directe sont bien plus différenciées encore. Il existe des formes qui sont inconnues au niveau fédéral, comme les référendums sur les questions financières, les arrêtés, les décrets et les autorités locales, l'initiative en matière législative et administrative et l'initiative visant la révocation des autorités administratives. Il existe aussi dans cinq cantons des formes de démocratie d'assemblée (communes rurales). 84 % des quelque 3 000 communes suisses pratiquent le système des assemblées de citoyens.

## B. Pratique de la démocratie directe

Entre 1848 et 1993, les électeurs (les femmes sont électrices depuis 1971) ont pris 416 décisions sur des points précis au niveau fédéral. A peine la moitié des propositions ont été adoptées. L'intensité de la démocratie directe a augmenté au cours des 25 dernières années: 46 % de l'ensemble des décisions prises dans ce cadre depuis 1848 l'ont été après 1969.

Tableau 1

Consultations sur des questions précises entre 1848 et 1993 (Suisse)

Forme juridique	Total projets	Projets adoptés
Référendums constitutionnels obligatoires	185	134
Référendums législatifs facultatifs	117	57
Initiatives populaires	114	11
Total	416	202

Le taux de participation est en général faible. De 1970 à 1990, il a été de 41,4 % en moyenne. <sup>4</sup> Il n'y a que sur les sujets de consultation très controversés qu'il atteint des valeurs comparables à celles qu'on rencontre dans des démocraties occidentales à régime purement représentatif; ainsi, le scrutin du 26 novembre 1989 sur la suppression de l'armée a entraîné un taux de participation de 68,6 %, tandis que celui du 6 décembre 1992 sur l'adhésion au traité sur l'Espace économique européen a conduit 78,3 % des inscrits à voter.

Voici, par comparaison, les chiffres de participation aux élections: le taux de participation, qui était encore de 72,4 % aux élections législatives de 1947, a baissé constamment depuis lors. Il a été de 46,5 % aux élections de 1987 et de 46 % à celles de 1991.

Le tableau 2 ci-après montre, pour les années 1970-1990, que parmi les huit Etats cités, les consultations sur des points précis ne font partie de la vie politique de tous les jours qu'en Suisse et qu'au Liechtenstein. C'est la Suisse qui a le taux de participation moyen le plus faible.

<sup>4</sup> . Depuis 1977 des sondages représentatifs sont effectués à la suite des votations helvétiques. Les données montrent qu'environ 40 % des électeurs inscrits se rendent régulièrement aux urnes. D'autres 40 % y participent de temps en autre, et 20 % n'y participent jamais



Tableau 2

Nombre de scrutins (il ne s'agit pas d'élections), nombre de décisions et taux moyen de participation au niveau national (1970-1990)

Etats	Nombre de scrutins	Nombre de décisions	Taux moyen de participation (%)
Suisse	63	158	41,4
France	2	2	48,8
Italie	7	18	70,2
Danemark	4	4	77,8
Irlande	7	19	48,6
Autriche	1	1	64,1
Liechtenstein	22	30	72,5
Australie	5	17	94,1

## V. Questions posées par la démocratie directe

### A. Démocratie directe et parlement

La démocratie directe vient toujours compléter la démocratie représentative; elle ne s'y substitue pas.<sup>5</sup> Première question alors: un parlementaire a-t-il la vie plus facile, ou au contraire plus difficile, dans un système politique comportant certains éléments de démocratie directe? Tout dépend de quel côté l'on se place et de la manière dont la situation politique se présente. Si un député ou un groupe parlementaire est battu au Parlement, la démocratie directe offre une possibilité de modifier ultérieurement la décision en question. Mais si l'on avait la majorité au Parlement, on court le risque de voir le peuple repousser un compromis péniblement obtenu après des années. En Suisse, la démocratie directe sert aussi bien les forces politiques d'inertie que celles du changement. Le référendum a plutôt une fonction politique conservatrice, l'initiative un rôle plutôt novateur. La démocratie directe ne profite généralement pas à un parti politique déterminé. En règle générale, toutefois, les décisions du peuple sont plus conservatrices que celles du Parlement. D'une manière générale, le Parlement est affaibli par l'existence de la démocratie directe, vu que ses décisions ne sont pas définitives et contraignantes, et que des groupes extraparlimentaires peuvent consulter directement le peuple.

### B. Démocratie directe et système de gouvernement parlementaire

Dans une démocratie directe, le gouvernement et le parlement doivent donc avoir constamment à l'esprit qu'ils peuvent être désavoués par le peuple. En Suisse, au Liechtenstein et aux Etats-Unis, théorie et pratique partent du principe que le résultat d'une consultation ne doit pas avoir d'incidence sur la stabilité gouvernementale.

<sup>5</sup> . Dans mon livre *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich* (p. 221 et suiv.; voir note 3) je traite de la relation entre les organes de l'Etat et la démocratie directe

Dans la conception suisse, si le peuple prenait, à chaque vote négatif, le risque de renverser le gouvernement, la démocratie directe n'aurait pas grand sens. La Suisse est une démocratie non parlementaire; en d'autres termes, le parlement ne peut pas renverser le gouvernement, et celui-ci ne peut pas dissoudre le parlement. En outre, la Suisse est une démocratie fondée sur le consensus. Tous ces éléments paraissent des préalables structurels au bon fonctionnement d'une démocratie directe.

Dans une démocratie parlementaire, gouvernement, groupes parlementaires, partis et citoyens ne se trouvent pas dans la même situation sous l'angle du processus de décision que dans les démocraties non parlementaires de Suisse ou de Californie, où le gouvernement ne peut pas être renversé.

Dans la démocratie parlementaire, en particulier dans un système politique majoritaire, où le pouvoir est concentré entre les mains de la majorité parlementaire <sup>6</sup>, la discipline de parti et de groupe parlementaire doit s'étendre, au-delà du parlement, au comportement des intéressés hors des consultations populaires, si l'on ne veut pas mettre en danger le gouvernement. Ce n'est plus le véritable objet de la consultation qui est alors primordial, mais la confiance ou la méfiance vis-à-vis du gouvernement ou du chef de l'Etat. La consultation devient un substitut à l'élection, la campagne pour la consultation remplace la campagne électorale, cette dernière ne comprenant guère d'autres acteurs en dehors des partis. Si les liens de parti sont solides, le résultat de la consultation reflètera les rapports de forces entre les partis. Le résultat de la consultation a alors le même effet sur la stabilité gouvernementale qu'une question de confiance au parlement: si le gouvernement perd, il peut avoir à démissionner.

### C. Démocratie directe et règlement des conflits

Il est exact que les référendums, dans une situation politique apparemment sans issue, contribuent parfois à résoudre pacifiquement les conflits et à débloquent le système politique. Mais une consultation populaire ne garantit jamais le règlement d'un conflit; elle peut aussi l'aggraver.

Des consultations sur des points précis permettent d'isoler un problème et de le trancher abstraction faite des conflits sociaux généraux. <sup>7</sup> Les consultations sur les questions précises peuvent apaiser les conflits entre partis ou à l'intérieur de ceux-ci, si les éléments en présence sont prêts à se considérer liés par la décision populaire. La condition préalable est que leur soit accordée une possibilité équitable de participer à la formulation de la question et à la conception de la campagne.

DAVID MAGLEBY estime que le processus de démocratie directe dans les Etats membres des Etats-Unis n'est pas fondé sur le compromis. Les référendums sont, selon lui, "des efforts très risqués pour résoudre les conflits". <sup>8</sup> Les initiatives populaires présentent souvent des exigences extrêmes, les campagnes sont alors

6 . Voir AREND LIJPHART, "Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences", in: *Journal of Theoretical Politics*, Volume 1, Number 1, January 1989, p. 33-48

7 . LEONHARD NEIDHART, "Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie" (Est-il possible de gouverner en démocratie directe?), in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 23 (1983), p. 184 et suiv

8 . DAVID B. MAGLEBY, *Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore and London 1984, p. 184 et suiv

menées de manière très passionnée et peuvent révéler au grand jour des conflits latents. Dans une collectivité, la pratique du "recall" (demande populaire de révocation d'un fonctionnaire) tend à aviver les conflits. Une campagne en vue de la révocation d'un fonctionnaire soulève habituellement des passions. <sup>9</sup> Il faut ajouter que des élections peuvent, elles aussi, aggraver les conflits.

Cette situation se trouve renforcée dans une société libérale par le fait que les médias aiment "les questions précises", et les litiges dans lesquels il faut se prononcer par oui ou par non. Les médias trouvent leur compte dans les sujets hautement controversés, qui attirent l'attention et stimulent leurs ventes.

En réalité, dans l'initiative populaire directe <sup>10</sup>, comme on la connaît en Californie, toute élaboration d'un compromis est impossible. La situation est différente en Suisse où, bien que les initiatives présentent aussi des revendications maximales, la voie du compromis reste ouverte, en raison de la possibilité de retrait de l'initiative et de l'existence de contre-propositions directes ou indirectes. L'initiative, qui traite un problème social dans la durée, a pour effet d'évacuer les tensions. Selon NEIDHART, cela a eu pour résultat "d'épargner à la Suisse des conflits nombreux et durs". <sup>11</sup> HANS WERDER attribue à l'initiative populaire suisse des effets tout à fait positifs dans la solution des problèmes: "L'initiative populaire a sans aucun doute contribué de manière très importante à la maîtrise au moins partielle, par le système politique suisse, des problèmes rapidement croissants de l'après-guerre, comme cela a été le cas aussi, dans des conditions analogues, pendant les années 30. Sans l'initiative populaire, des questions aussi importantes que le problème des immigrés, la pénurie de logements et l'extension du système de sécurité sociale seraient restées bloquées pendant des années au niveau des procédures de négociation en amont du parlement." <sup>12</sup> Il faut cependant préciser, écrit WERDER, que l'initiative populaire, comme correctif intervenant après coup, "ne peut garantir une solution, ponctuelle et allant au fond des choses, pour les problèmes sociaux en souffrance".

Il n'y a que le référendum suisse obligatoire ou facultatif qui permette l'élaboration d'un authentique compromis. Les longues procédures de consultation et le long processus législatif et constitutionnel permettent aussi de tenir compte de pratiquement toutes les questions susceptibles de donner lieu à ce référendum.

En France, les plébiscites ont permis de résoudre la question algérienne. En Italie, le référendum a conféré la légitimité nécessaire aux lois sur le divorce et sur l'interruption de grossesse. La consultation de 1972 sur l'adhésion à la Communauté européenne a permis d'apporter au Danemark un apaisement politique interne. Un référendum consultatif a été réalisé sur l'Acte unique européen le 27 février 1986, et le groupe parlementaire social-démocrate, tout comme le

9 . THOMAS E. CRONIN, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall* (Démocratie directe. L'initiative, le référendum et la révocation des fonctionnaires), Cambridge (MA) and London 1989, p. 144

10 . L'initiative aboutit directement à la consultation populaire, sans avoir été examinée par le parlement

11 . L. NEIDHART (note 7), p. 39

12 . HANS WERDER, *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit* (L'initiative populaire dans l'après-guerre), Bern 1978, p. 164

groupe radical-libéral, ont promis d'en respecter le résultat<sup>13</sup>. Le pourcentage des "oui" a atteint 56,2 %, contre 63,4 % en 1972. Même si le résultat de la consultation a eu un effet apaisant, il n'en a pas été de même pour la campagne qui l'a précédée. Menée avec une dureté inhabituelle pour ce pays, "elle a divisé partis, syndicats, ministères, maisons et familles".<sup>14</sup>

Le référendum irlandais de 1983 sur l'avortement et celui de 1986 sur le divorce ont plutôt renforcé les antagonismes<sup>15</sup>. 66,9 % des votants ont appuyé l'interdiction de l'avortement, seuls 36,5 % approuvant l'idée d'autoriser le divorce. Ainsi, le Gouvernement Fitzgerald n'a pas réussi à réduire l'influence de l'église catholique dans le pays, le problème des 70 000 mariages désunis restant sans solution.

En Australie, le référendum constitutionnel conduit à bloquer presque tous les projets de révision. Au Liechtenstein, le droit de vote des femmes a été refusé en 1968, 1971 et 1973, avant d'être approuvé de justesse en 1984 (51,3 % de "oui").

REINHARD SCHIFFERS pense que les référendums de la République de Weimar ont fortement contribué, de manière indirecte, à sa désagrégation.<sup>16</sup> En concentrant l'attention non pas sur la recherche d'un compromis mais sur l'alternative oui/non, les consultations populaires auraient renforcé l'agitation. Résultat: les contradictions n'ont pas été surmontées mais, au contraire, mises au grand jour dans toute leur intensité. Les oppositions de groupe et de classe s'en sont trouvées aggravées.

ROMMELFANGER est sceptique quant à la fonction de règlement des conflits qui serait exercée par les référendums. L'effet d'apaisement que la décision conflictuelle devrait produire ne s'est pas matérialisé dans la majorité des cas. "A la question de savoir si le référendum consultatif peut mieux faire accepter des décisions politiques conflictuelles et, partant renforcer leur légitimité, tout en renforçant la capacité d'action des organes de l'Etat, il faut en principe répondre par la négative."<sup>17</sup>

Les référendums et les plébiscites ne sont donc pas adaptés au règlement des conflits s'ils doivent servir "d'ultime planche de salut" dans un conflit où il y a déjà eu escalade. Même si le but visé est la solution du conflit ou son atténuation, le résultat peut être tout autre. D'après Neidhart, il n'est plus vraiment possible de résoudre les problèmes lorsque l'intensité conflictuelle et le degré de mobilisation sont d'ores et déjà élevés.<sup>18</sup> En effet, de plus en plus de personnes se trouvent impliquées dans le conflit et les oppositions et les contradictions s'accroissent. Lorsque tout le monde peut prendre part à la décision, tout le monde peut aussi de prendre de querelle.

13 . Voir OLE BORRE, "The Danish Referendum on the EC Common Act", in: *Electoral Studies*, Volume 5, Number 2, August 1986, p. 189-193

14 . *Magazine de la Communauté européenne*, 2/1986, p. 15

15 . Voir CORNELIUS O'LEARY, "The Irish Referendum on Divorce (1986)", in: *Electoral Studies*, Volume 6, Number 1, April 1987, p. 69-74

16 . REINHARD SCHIFFERS, *Elemente der direkten Demokratie im Weimarer Regierungssystem* (Éléments de démocratie directe dans le système de Weimar), Düsseldorf 1971, p. 287

17 . U. ROMMELFANGER (note 1), p. 37

18 . L. NEIDHART (note 7), p. 26

#### D. La démocratie directe est-elle la "panacée" contre les dysfonctionnements d'ordre politique?

C'est justement sur le plan de la participation à partir de la base que la démocratie représentative présente des dysfonctionnements. Cela s'exprime dans toutes les démocraties occidentales par une désaffection vis-à-vis du système, l'abstention aux élections, une lassitude à l'égard des partis, les "initiatives de citoyens", les manifestations et actions directes spontanées. La démocratie directe pourrait-elle éliminer ces dysfonctionnements? Certainement, au sens où elle signifierait clairement les pressions venant de la base, en les orientant vers les canaux institutionnels et offrant aux groupes extraparlimentaires la possibilité de contourner ou de désavouer le gouvernement ou le parlement.

Mais, prenons garde! A côté de ces effets souhaités, il peut y avoir des effets secondaires indésirables. "...La machine politique tout entière ne fonctionne pas de la même façon quand il existe une opposition, un tribunal constitutionnel ou une possibilité d'en appeler au peuple"<sup>19</sup>. La démocratie directe est un élément structurel important au sein d'un système politique: si l'initiative populaire existe, elle peut servir de levier pour faire bouger d'autres éléments structurels du système. Certes, il est bien difficile de faire des déclarations de portée générale, valables pour tous les Etats, au sujet des fonctions remplies par l'initiative populaire et le référendum. Les conséquences effectives de la démocratie directe sur les structures d'un système politique et le processus politique peuvent être fort différentes selon la situation politique, le cadre institutionnel, la culture politique et ses acteurs. Chaque consultation populaire a sa propre histoire ou presque. La démocratie directe par l'initiative et le référendum ne fait partie de la vie politique quotidienne qu'en Suisse, dans la moitié environ des Etats des Etats-Unis et au Liechtenstein, alors que les consultations sur des questions précises sont des événements politiques exceptionnels dans les autres Etats. Si, de l'avis général, la démocratie directe fonctionne de manière satisfaisante en Suisse et aux Etats-Unis, cela ne veut pas dire qu'il en irait nécessairement de même si on l'introduisait dans d'autres Etats.

#### E. La démocratie directe est-elle une forme "plus haute" de démocratie?

Fondamentalement, démocratie signifie gouvernement du peuple par le peuple. Un bon démocrate ne peut guère aller contre cette interprétation. Associant plus étroitement l'électorat, les décisions prises dans le cadre de la démocratie directe ont une légitimité supérieure à celles de la démocratie représentative. Celle-ci apparaît presque comme un Ersatz de la démocratie directe.<sup>20</sup>

A noter, toutefois, que le gouvernement du peuple par le peuple est impossible dans la pratique. La volonté du peuple a besoin d'être mise en forme par ses représentants. Le peuple ne fait que répondre à des questions. Même dans la démocratie directe, il faut qu'une minorité active prenne "l'initiative". La démocratie directe n'est donc, on l'a dit, qu'un complément; jamais elle ne se substi-

19 . OTMAR JUNG, "Direkte Demokratie: Forschungsstand und -aufgaben", in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (Revue des questions parlementaires), cahier 3/90, p. 496

20 . ERNST-WOLFANG BÖCKENFÖRDE: "Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie", in: Georg Müller u.a. (Hrsg.), *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt a.M. 1982, p. 305

tue à la démocratie représentative. Les acteurs sont souvent les mêmes.<sup>21</sup> Les instruments de la démocratie directe constituent une option supplémentaire dans le combat politique. Les décisions sont certes prises par une partie du peuple, mais le déclenchement, la préparation, la formulation, la justification de la décision restent le fait d'une élite.

Il ressort de la plupart des enquêtes empiriques sur l'électorat que la majorité des citoyens ne manifestent pas un grand intérêt pour la participation à la vie politique. Il n'y a que certaines élites qui épuisent les possibilités de participation.

La démocratie représentative peut offrir, elle aussi, un accès aisé et permettre de vastes contributions au système politique, dans la mesure où les représentants font bien leur travail. Autrement dit, ils doivent, au-delà de la représentation formelle, être également capables d'une représentation au fond. Les électeurs et les électrices doivent se retrouver dans l'action menée par leurs représentants, s'identifier à ceux-ci. Il s'agit d'un processus à la fois intellectuel et politique.<sup>22</sup>

## VI. BILAN

La démocratie n'est pas seulement une question de technique de représentation ou de démocratie directe, mais une question d'attitude de vie et de culture politique. La qualité de la démocratie ne peut être jugée uniquement sur ses institutions, elle doit aussi être mesurée à la manière dont ses acteurs leur insufflent une vie politique.

Là où la démocratie directe est devenue réalité, on peut dire qu'elle n'a pas comblé les espérances de ses partisans déterminés, mais qu'elle n'a pas davantage justifié les craintes de ses adversaires acharnés. C'est un instrument utile au sein d'un monde politique imparfait, même s'il n'a rien de magique.

Les commentaires qui précèdent ne sont pas dénués d'un certain scepticisme à l'égard de la démocratie directe. C'est tout à fait volontaire, car je sais que la démocratie directe suisse est volontiers idéalisée à l'étranger.

Permettez-moi de conclure par une formule de Woodrow Wilson, Président des Etats-Unis de 1913 à 1921. Elle porte sur la démocratie directe dans son pays et date de 1911<sup>23</sup>:

"Je prêche depuis vingt ans aux étudiants de Princeton que le référendum et la demande populaire de révocation d'un fonctionnaire ("Recall") sont des nonsens. J'ai fait des recherches dans l'intervalle, et je voudrais présenter des excuses à ces étudiants. Ces procédures constituent une garantie pour la vie politique. Elles enlèvent des pouvoirs au chef pour les donner au peuple."

21 . Lors des campagnes référendaires les parlementaires suisses se battent régulièrement en première ligne

22 . E.-W. BÖCKENFÖRDE (note 20), p. 319

23 . Je la cite d'après T. CRONIN (note 9), p. 38

**Summary: Direct democracy: a way to correct the shortcomings of representative democracy?**

*Devices of direct democracy are an important structural element in Switzerland's political system. In this article, institutions and functions of Switzerland's direct democracy will be presented. Then the author will pursue whether the direct democracy can be used as a device to prevent a dysfunctional parliamentary system of government. He comes to the conclusion that Switzerland's direct democracy is not an exportable good. We know from the Swiss experience that there is no single model that describes how initiatives and referendums function in every state.*



# RES PUBLICA

## Belgian Journal of Political Science

Editor: Kris DESCHOUWER  
Address: Pleinlaan 2, B-1050 Brussel

### 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

The Journal RES PUBLICA is sponsored by the Flemish Ministry of Education

D/RP 1994/1. 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.

### Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription	
Individuals . . . . .	950 BF
Institutions . . . . .	2.000 BF
2. Single issue (only from 1981 on)	
Individuals . . . . .	500 BF
Institutions . . . . .	600 BF
Double issue (only from 1981 on)	
Individuals . . . . .	800 BF
Institutions . . . . .	1.200 BF
3. Collection 1963-1980 (as long as the issues in stock last)	
Belgium . . . . .	25.000 BF
Other countries . . . . .	28.000 BF

Claims for undelivered copies must be made no later than three 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.

# 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 - Kris DESCHOUWER - Rédacteur en chef

Redactieadres - Adresse de la rédaction

Pleinlaan 2, B-1050 Brussel

## ZETEL VAN HET INSTITUUT - SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut v.z.w.: E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Politologisch Instituut a.s.b.l.: E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Rekening - Compte: 979-2795315-71

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven  
met de steun van het Vlaamse Ministerie van Onderwijs

Wettelijk depot - Dépôt légal : D/RP 1994/1.

ISSN 0486-4700

Gedrukt in België - Imprimé en Belgique

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden veelevoudigd 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. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

De Nederlandse teksten dienen in de voorkeurspelling 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. 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	950
Instelling - Institution	2.000
Uitsluitend voor België: student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer aan de universiteit) - Uniquement pour la Belgique: étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année des études, le numéro d'immatriculation)	500
2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1981) - Vente au numéro (à partir de 1981 seulement)	
persoon - personne	500
Instelling - Institution	600
Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1981) - Vente numéro double (à partir de 1981 seulement)	
persoon - personne	800
Instelling - Institution	1.200
3. Verzameling van 1963 tot 1980 (zo lang de voorraad strekt)	
Collection de 1963 à 1980 (jusqu'à épuisement du stock)	
België - Belgique	25.000
Andere landen - Autres pays	28.000