

# RES PUBLICA

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

---

## INHOUD - SOMMAIRE - CONTENTS

- Belgium's foreign assistance: decision maker rhetoric  
and policy behavior  
by M. BREUNING . . . . . 1-21
- L'engagement des intellectuels dans la France des années trente :  
entre culture et politique  
par P. BRADFER . . . . . 23-42
- The termination of coalitions in Belgium  
by K. DESCHOUWER . . . . . 43-55
- Fiscale oversijpelingeffecten in federaal België: de EG-aanwezigheid en  
de Brusselse gemeentefinanciën  
door B. HEYNDELS . . . . . 57-66
- La sécurité collective: chimère, éphémère ou mutante?  
par H. TÜRSAN . . . . . 67-84
- Hoe zwart is Vlaanderen? Een exploratief onderzoek naar uiterst-rechtse  
denkbeelden in Vlaanderen in 1991  
door H. DE WITTE, J. BILLIET en P. SCHEEPERS . . . . . 85-102
- 

BUNDEL - VOLUME XXXVI - 1994 - N. 1



# Belgium's foreign assistance : decision maker rhetoric and policy behavior

---

by Marijke BREUNING

Assistant professor  
Department of Political Science, University of Arkansas, U.S.A.

## Introduction

Not much has been written on the foreign assistance policy of Belgium. Studies that focus on it singly or in comparison with other cases tend to stress both the colonial heritage and economic interests and often charge that Belgium lacks a coherent foreign assistance policy. Although a preoccupation with economic interests is reflected in the debate on foreign assistance in Belgium, the evidence presented in this paper shows that there is also a realization among Belgian decision makers that the longer term stability of the international system is important to the continued well-being of the Belgian economy. It may therefore be more accurate to conclude that the foreign assistance policy domain is inextricably linked to Belgian foreign economic policy more generally. The consequences for policy are that economic interests figure relatively prominently in Belgian foreign assistance.

To understand the rhetoric and behavior regarding foreign aid policy more fully, this paper will first set it in the context of the institutional configurations within which ministers and state secretaries function. The presentation of empirical evidence is guided by my national role conception framework, which has also been applied to the Dutch and British cases.<sup>1</sup> Although this paper focuses on the Belgian case, occasional comparisons with the other two will be made, especially where this aids in the interpretation of the data.

## I. The Role of Ministers and State Secretaries for Development Cooperation

The Belgian minister or state secretary for development cooperation heads the Belgian Administration for Development Cooperation (BADC), which is attached to the Ministry of Foreign Affairs, Foreign Trade, and Development Cooperation. This configuration, whereby foreign trade is attached to foreign affairs rather than to a ministry of economic affairs may be an expression of the importance to Belgium, with its high reliance on international trade for its welfare, of its economic foreign relations. The combination of these three subject areas in one ministry has also created tensions, especially between development cooperation and foreign trade, the latter of which has sought to encroach on the domain of the former.<sup>2</sup> The Ministries of Foreign Trade and of Finance handle soft

---

1 M. BREUNING. *National Role Conceptions and Foreign Assistance Policy Behavior: Toward a Cognitive Model*. Diss. The Ohio State University. Columbus, Ohio, USA, 1992.

2 C. FRANCK. La Prise de Décision Belge en Politique Extérieure. *Res Publica*. 1987(29), pp 61-84.

loans<sup>3</sup> and the latter also handles contributions to international organizations and banks.<sup>4</sup> This formal division of competencies is not unique to the Belgian situation, but whereas in the Netherlands strong ministers of development cooperation have established working relations with their counterparts in economic affairs and finance that allowed them a measure of influence over such contributions, Belgian ministers of development cooperation have not managed to gain such influence.

Several authors blame this lack of influence on the large number of individuals who successively have been in charge of development cooperation.<sup>5</sup> For the time period covered by this study, 1975-90, Belgium has had eight different ministers or state secretaries in charge of development cooperation, while the Netherlands has seen a succession of six ministers (although only five different individuals) and the United Kingdom six as well. The Belgian officials have indeed had the shortest average tenure in comparison. This is in many ways a reflection of the short average duration of governing coalitions in this state. Table 1 shows not only the succession of ministers and state secretaries for the period under study, but also the various coalitions. Although there are often only minor changes with regard to the parties involved or the individuals holding office in successive coalitions, the frequency of the breakdown and reformation is evidence of an instability of these coalition cabinets that does not facilitate the formulation of clear and coherent policy initiatives. While this issue of instability of governing coalitions affects the governance of Belgium in all its aspects, development cooperation may be affected more than other departments for a reason that is not totally independent of the problematic nature of Belgian coalition governments but is separable from it nonetheless.

Vandommele charges that the office of Minister of Development Cooperation is used as "small change" in the formation of coalitions.<sup>6</sup> That is to say, the office is used to round out a coalition rather than central to the formation of it. In addition, "development cooperation is one of those departments where one starts (or ends) a career and which one tries hard to leave for more prestigious offices".<sup>7</sup> Caudron (VU) charges similarly that

With every new coalition formation the concern for the Third World was always presented as last consolation prize to persons who used the portfolio as jumping off point to more desirable departments such as the prime-ministership, Education, or Finance.<sup>8</sup>

3 L. BERLAGE, Trends in the Performance of European Aid Donors and the Distribution to the LICs. In: O. Stokke, *European Development Assistance*, vol. 2. Tilburg, the Netherlands, 1984, p. 17.

4 C. FRANCK, op.cit., p. 66.

5 See M. VANDOMMELE, Twintig Jaar Belgisch Ontwikkelingsbeleid. In: *Internationale Spectator*. 1982(36), no. 9, pp. 499-506, and P. SERLON, L'AGCD: Vingt-cinq Années D'enlèvement. *La revue nouvelle*. 1985(41), no. 12, pp 529-42.

6 M. VANDOMMELE, op.cit, p. 500.

7 P. SERLON, op. cit, p. 529.

8 Parlementaire Handelingen/Annales Parlementaires (hereafter PH/AP) 23 April 1982 p1412. Please note that if PH is listed first the original quote was in Dutch, if AP is listed first the original was in French.



Table 1

## MINISTERS OF DEVELOPMENT COOPERATION IN BELGIUM FOR THE PERIOD 1975-90

Period	Development Coop.	Foreign Affairs	Prime Minister	Coalition
25-04-74	Renaat Van Elsende	Renaat Van Elsende	Leo Tindemans	CVP/PSC, PVV/PLP
18-04-77	CVP	CVP	CVP	
03-06-77	Lucien Outers	Henri Simonet	Leo Tindemans	CVP/PSC, BSP/PSB, VU, FDF
11-10-78	FDF	PSB	CVP	
20-10-78	same	same	P.Vanden Boeynants	same
03-04-79				
03-04-79	Mark Eyskens	Henri Simonet	Wilfried Martens	CVP/PSC, (B)SP/PS(B), FDF
15-01-80	CVP	PS	CVP	
23-01-80	same	same	same	CVP/PSC, SP/PS
02-04-80				
18-05-80	same	Charles-Ferdinand Nothomb	same	CVP/PSC, SP/PS, PVV/PRL
07-10-80	PSC			
22-10-80	Daniel Coens	same	same	CVP/PSC, SP/PS
31-03-81	CVP			
06-04-81	same	same	Mark Eyskens	same
21-09-81	CVP			
17-12-81	Jacqueline Mayence-Goossens	Leo Tindemans	Wilfried Martens	CVP/PSC, PVV/PRL
14-10-85	state secr. / PRL	CVP	CVP	
	after 09-06-83			
	Francois-Xavier de Donnea			
	PRL			
28-11-85	Andre Kempinaire	same	same	same
87	state secr. / PVV			
20-10-87	same	same	same	CVP
88				
09-05-88	Andre Geens	Mark Eyskens	same	CVP/PSC, PS/SP, VU
91	VU	CVP		

This goes back to colonial days, when the Ministry of Colonies was regarded as a testing ground for junior ministers,<sup>9</sup> and suggests that development cooperation is not regarded as an important subject matter among Belgian decision makers.<sup>10</sup> It also precludes the development of coherent policy, because politicians will be more concerned with impressing --or at least not antagonizing-- those within and outside of politics who can help further their careers, than with developing coherent ideas in the subject area of competence. Most likely, they are also individuals who are new to the subject matter and who, because of their unfamiliarity, are influenceable. All of this suggests that the institutional configuration in Belgium is not amenable to the development of a high profile development cooperation policy, or the development of a distinct conception of the role Belgium should play in this issue area.

While development cooperation is discussed in parliament, the representatives are thoroughly aware that their impact on policy is limited at best. According to Fitzmaurice, "the practical impact of parliament is quite modest," even though it formally has a role in foreign policy.<sup>11</sup> This is not atypical of parliamentary systems, but the Belgian situation is extraordinary in that it sometimes formally approves foreign assistance budgets after they actually have been spent.<sup>12</sup> The result of such after-the-fact policy making is that "whatever continuity there was resulted more from inertia than from a global vision on the future".<sup>13</sup> In other words, it has been argued that any continuity in policy resulted more from actors within the aid bureaucracy proceeding as they had in the past rather than from active attempts at shaping Belgian foreign assistance policy by the state's leaders. As will become evident below, the rhetoric of Belgian decision makers does not fit as neatly in the hypothesized role conception profile as the state's policy behavior.

## II. The Role Conception Framework

The framework that guides the empirical investigation of decision makers' rhetoric posits four role conceptions. These have been derived from the literature on foreign assistance, specifically those studies that assume or infer motivations<sup>14</sup> and those that have summarized those motivations into the categories of

9 R. COOLSAET, *Buitenlandse Zaken*. Leuven, 1987, p. 171.

10 L. BERLAGE, *The Organizational Structure of Belgian Development Cooperation: Evolution and Problems*. Unpublished paper, 1984b.

11 J. FITZMAURICE. *The Politics of Belgium: Crisis and Compromise in a Plural Society*. London, 1983, p. 102.

12 For instance, the budget for development cooperation for 1986 was not discussed until June 1987, the budget for 1983 was subjected to scrutiny in March 1984, and that for 1981 was discussed in April 1982.

13 L. BERLAGE, *The Organizational Structure...*, p. 12.

14 See A. MAIZELS and M. K. NISSANKE. Motivations for Aid to Developing Countries. *World Development*. 1984(12), no. 9, pp. 879-900; R. CASSEN et al., *Rich Country Interests and Third World Development*. London, 1982; MOSLEY, P. Models of the Aid Allocation Process: A Comment on McKinlay and Little. *Political Studies*. 1981(29), no.2, pp. 245-53;

R.D. MCKINLAY and R. LITTLE. The U.S. Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models. *Political Studies*. 1979(27), pp. 236-50; MCKINLAY, R.D. and R. LITTLE. A Foreign-Policy Model of the Distribution of British Bilateral Aid, 1960-70. *British Journal of Political Science*. 1978(8), pp. 313-32.

humanitarian, economic, and political.<sup>15</sup> These sets of motivations are here brought together in, respectively, the *good neighbor*, *merchant*, and *power broker* role conceptions. Table 2 presents the conceptualization of these role conceptions in the portion above the horizontal line. The good neighbor role conception stresses charity and aid policies that seek to alleviate acute needs. The merchant role conception stresses the benefits that accrue to the donor state economy as a result of the foreign aid it provides, while the power broker role stresses the *realpolitik* motivations of preserving and enhancing influence. The addition of a fourth role, that of *activist*, distinguishes a set of motivations that is often added to the humanitarian category, although it deviates from what traditionally are considered to be humanitarian motives.<sup>16</sup> This fourth role has economic elements that differ from those of the merchant role conception in that their stated purpose is to facilitate structural change and long term economic benefit. Conceptually, the major difference between the merchant and activist role is their economic time horizon. The merchant role conception focuses on the desire for direct and immediate benefit to the state's economy, while the activist role conception stresses the long term benefits to the donor state that are to be derived from more equitable international economic relations. In essence, the activist role conception translates the ideas associated with the welfare state to the international arena. The words of then minister of foreign affairs Nothomb (PSC) provide an example of rhetoric regarded as evidence for this role conception:

In a sense, North-South relations transpose social tensions to a planetary scale, and we should not forget the big lesson of the social struggles of last century: the road of generosity is also one of good sense and the route of sharing wealth is also the one of economic growth. This is much more promising of stability than caution or a sterile conservatism. (AP/PH 19 November 1980, p. 287)

Evidence for the more immediate benefits stressed by the merchant role conception can be found in statements by Mayence-Goossens (PRL) who, while state secretary, argued that the driving force behind her policy is to "know how to aid the Third world while simultaneously stimulating the Belgian economy" (AP/PH 26 October 1982 p. 181), and Ryckmans-Corin (PSC), who a few years earlier had equated the desire to benefit the donor with interdependence: "The economic effects of development cooperation cannot be denied and are not scandalous. That's interdependence." (AP/PH 19 November 1980 p. 304).

The power broker role stresses payoffs in terms of donor state influence in and over the recipient state. Cornet d'Elzuis (PRL), for instance, argues with regard to Belgium's relations with its former colony Zaire that

15 See, e.g. J. K. BARLING, *The Politics of British and French Foreign Aid: A Comparative Analysis*. Diss. London School of Economics and Political Science. London, 1989; P. HOEBINK, *Geven is Nemen: De Nederlandse Ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka*. Nijmegen, the Netherlands, 1988.

16 O. STOKKE, *Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala, Sweden, 1989; O. STOKKE, *European Development Assistance*. 2 vols. Tilburg, the Netherlands, 1984; C. PRATT, ed. *Internationalism Under Strain: The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden*. Toronto, 1989.

Table 2

## HYPOTHESIZED FOREIGN ASSISTANCE ROLE CONCEPTION PROFILES.

NATIONAL ROLE CONCEPTION	1. GOOD NEIGHBOR	2. ACTIVIST	3. MERCHANT	4. POWER BROKER
DECISION MAKER PERCEPTION OF ROLE	Aid is charity. Disaster relief is an extension of such thinking to an acute problem.	'Enlightened vanguard' in negotiated transformation of the international system.	Own state is integral part of the liberal international economy. Self-interest is protecting free trade and domestic economy.	Own country's role in terms of power and influence.
OBJECTIVE GUIDING FOREIGN AID	Aid is need based, but not necessarily geared towards development. Focus is on immediate needs.	Aid is need based, but need is here defined in terms of long term needs. Focus is long term stability of the system.	Aid is based on perceived needs of the donor country more than on those of the recipient.	Aid is based on need to preserve and enhance influence.
THEMES IN RHETORIC	Ethical and moral obligation to 'help those less fortunate.'	Stability, social justice, empowerment.	Benefits of free trade, simultaneous benefits to donor and recipient.	Need to support friendly (form of) government. Responsibility to other, less powerful states.
POLICY BEHAVIOR	Bilateral: in specific instances (natural disaster, drought, etc.). Ad hoc, as need arises, not part of an overall plan (although resources may be allotted through regular budget process).	Bilateral: low level of tying.	Bilateral aid: expect high percentage of tied aid.	Bilateral aid: mostly tied. Greater focus on bilateral than multilateral aid.
	Multilateral: emphasis on agencies concerned with disaster relief, health care, etc.	Multilateral: focus on UN agencies to seek to effect structural change.	Multilateral aid: emphasis on participation in Bretton Woods institutions.	Multilateral aid: not much attention, but focus on Bretton Woods institutions.
		Overall: relatively high % of GNP. Meet UN target of 0.7 % of GNP.	Overall: relatively lower % of GNP. Trade interests may indicate relatively higher % than for power broker.	Overall: relatively lower % of GNP. Does not meet UN target of 0.7% .

it suits to, under certain circumstances, impose ones will and I insist on it, certainly when one is the donor and has all the reasons for doing so at ones disposal.

Allow me, Minister, while on the subject, to recall the words of Thucydides who said that 'it is in human nature to command those who give in.' (AP/PH 19 November 1980 p. 311)<sup>17</sup>

Lastly, the good neighbor role conception is here limited to those humanitarian actions that have the ephemeral payoff of building good will. Such actions are often proposed without reference to a payoff but simply as something that should be done, as for instance Van Elewyck's (SP) statement that "good aid, understood as emergency aid is necessary to save large population groups from starvation" (PH/AP 16 March 1983, p. 1747). The activist, merchant, and power

17 In addition to this quote, Cornet d'Elzius cites this same line from Thucydides during debates held on 17 May 1978, 4 April 1979, and 22 April 1982.

broker role conception profiles are expected to be emphasized to different degrees in different states. The good neighbor role conception expresses a widely held norm in international relations and this role conception is therefore unlikely to reliably differentiate among decision makers of different types of states. The decision makers are expected to refer to the themes associated with this role conception on occasion, but the other three role conceptions are expected to be more helpful in differentiating among states.<sup>18</sup>

Each of these role conceptions or sets of motivations presents a different view of the manner in which decision makers perceive foreign assistance to benefit their state. The framework furthermore outlines trends in the policy behavior expected to covary with the evidence in the rhetoric. Table 2 provides a summary of the four hypothesized role conceptions. The top half of the table provides a general statement of the role conceptions and associated policy objectives. The bottom half sketches the hypothesized covariations between role conceptions as expressed in rhetoric, and the policy behavior associated with it. The assumption that individual differences between decision makers, who as a group represent the same state, are bounded by the parameters defined by their commonalities leads to the expectation that particular themes will be more strongly in evidence in the rhetoric of the decision makers of different states. Specifically, the expectation is that in Belgium's heavy dependence on international trade will predispose its decision makers to perceive their state's role more strongly in terms of the merchant than the other role conceptions.

### III. The Data and Methods

The Belgian parliamentary debates coded for purposes of this study cover the time period 1975-1990. The debates related to foreign assistance were identified through the use of annual indexes to the Official Parliamentary Reports of the Chamber of Representatives.<sup>19</sup> The annual debates on the budget for most years combine foreign assistance with foreign trade and general foreign affairs in one debate. This presented a problem in terms of the cross-national equivalence with the other two states in the study: whether foreign assistance is discussed on its own or in conjunction with these other topics might influence how the debate is structured and which themes are focused on. Additionally, it makes it difficult to separate out debate concerning this issue area specifically. For purposes of this study, sections of debates encompassing several topics were coded if the *speakers* indicated that they were discussing foreign aid.

The first three rows of table 3 show the distribution of the prevalence of the various role categories in debates that cover, respectively, development assistance only, debates that cover development assistance, foreign trade, and foreign affairs jointly, and a debate that covered foreign trade only. A difference in the prevalence of various role categories can be noted. When development cooperation is debated separately, activist themes are the most frequently mentioned category and constitute 46 per cent, while merchant themes account for 31 per cent of the total of 78 references to themes associated with the four role concep-

<sup>18</sup> More elaborate explanations of both the framework and the expected differences in the relative prominence of the role conceptions in the debate of the Dutch, Belgian, and British parliaments can be found in Breuning, *op.cit.*

<sup>19</sup> Belgium, Parliament, Chamber of Representatives, *Annales Parlementaires/Parlementaire Handelingen*. Brussels, various years.

Table 3

FREQUENCY OF REFERENCES TO THE ROLE CONCEPTIONS FOR VARIOUS  
DEBATE TOPICS

TOPIC OF DEBATE	ROLE CONCEPTION				N
	Good Neighbor	Activist	Merchant	Power Broker	
Budget for Development Cooperation	1%	46%	31%	22%	78
Budget for Foreign Affairs	10%	31%	39%	20%	144
Budget for Foreign Trade	-	33%	67%	-	3
Total Debates on Budget	7%	36%	36%	20%	225
Participation in Development Banks	-	38%	25%	38%	8
Participation in International Organizations (other than banks)	20%	40%	-	40%	5
Humanitarian Aid	18%	47%	18%	18%	17
Aid and the Economy	-	17%	83%	-	6
TOTAL	7%	37%	35%	21%	261

tions. When the debate covers the various aspects of foreign affairs jointly, merchant themes occur more frequently, constituting 39 per cent, with activist themes 31 per cent of the total of 144 references. While there is little difference in emphasis on power broker themes for the two types of debates, about twenty per cent in each case, good neighbor themes receive more emphasis in debates that cover the various aspects of foreign affairs jointly. The foreign trade debate provides very little evidence, although it corroborates the picture presented by the combined debates, which indicates that the fact that the discussion of development cooperation most years is combined with other foreign relations topics does affect the data obtained from them.

The fact that the emphasis shifts from activist themes for debates on only development cooperation to merchant themes for debates covering various foreign affairs topics is cause for caution regarding the interpretation of the data. The overall difference in emphasis between activist and merchant themes remains so small as to be inconclusive, but had development cooperation been debated separately more consistently, activist themes would have predominated if the current pattern in the data is extrapolated. That is, if the debates during which foreign assistance is discussed separately had made up the larger proportion of the debates addressing foreign assistance and if these debates had been similar in content to those used here covering development cooperation exclusively, the activist role conception would have occupied a more prominent place in the Belgian debate on foreign assistance.

However, such a counterfactual argument ignores the significance of the fact that the various foreign affairs topics so frequently are combined in Belgian parliamentary discussions. The consistent combination of these topics indicates that Belgian decision makers do not conceive their role in the foreign assistance issue area as essentially separate from their economic and general foreign relations, but instead see the two as intertwined. Nevertheless, the role conception



framework that guides the current study assumes foreign assistance to be a recognizable issue area to decision makers, even if it recognizes that the boundaries separating one issue area from another are never neatly drawn. For the Belgian case, the boundaries between foreign assistance and other foreign affairs issues are particularly vague. The implication of the fact that Belgian decision makers are less likely to perceive a role for their state in this issue area that is *to them* separately conceived, is that their rhetoric is also less likely to fit neatly into role categories that assume such a perception.

Before going on to a discussion of the data, however, it should be noted that a significant proportion of the discussion on foreign assistance deals with the organizational structure of the Belgian aid bureaucracy, the Belgian Agency for Development Cooperation (BADC), and more particularly issues that relate to the communitarian conflict. This alternately takes the form of a discussion on whether language parity exists among those employed within the BADC or among those sent overseas by it, whether Walloon universities tend to benefit disproportionately from Third world students acquiring an education in Belgium, or, last but not least, arguments for and against splitting the BADC into two separate agencies, one representing each of the major language communities. These issues are of obvious concern to Belgian decision makers and may in part be responsible for the lack of a coherent vision regarding the Belgian role in the foreign assistance issue area. Berlage supports the notion that issues surrounding the community conflict "have prevented the elaboration and implementation of a coherent cooperation policy".<sup>20</sup> With regard to problems surrounding policy implementation he notes that "frictions along communal lines have been particularly strong" within the BADC.<sup>21</sup>

Although Huyse, in a review of US, Canadian, and English political science scholarship on Belgian politics, charges that a number of authors tend to dramatize the communitarian conflict, it is difficult to avoid the sense that this issue shapes Belgian politics to a very considerable degree.<sup>22</sup> While it may go too far to state that this conflict is what Belgian politics are all about, it does play an important role. If it does not define policy issues, then it certainly contaminates them. With regard to the proposal to split the BADC into two separate agencies representing each of the major language communities, Walloon representative Ryckmans-Corin (PSC) comments that "what one calls 'communitarization' is a dangerous attempt to export our domestic problems to abroad".<sup>23</sup> The Flemish Kempinaire (PVV), state secretary for development cooperation at the time, supports her point of view from the other side of the linguistic divide, arguing that a unified policy requires that the department is not divided into units representing the linguistic communities.<sup>24</sup> These statements, however, represent a much smaller portion of the debate than views that argue in favor of such a division.

In sum, the communitarian issue has certainly influenced both foreign assistance debate and policy. In addition, the incorporation of foreign trade into the ministry of foreign affairs also hints at the large economic component of

20 L. BERLAGE, *The Organizational Structure...*, p 17.

21 L. BERLAGE, *op.cit.*, p. 14.

22 L. HUYSE, *Amerikaanse, Canadese en Engelse Politiek-wetenschappelijke Publikaties over België (1976-1986)*. *Res Publica*. 1987(29), pp. 193-206. He cites Dunn, Fitzmaurice, Mughan.

23 AP/PH, 4 July 1979, p. 1159.

24 PH/AP, 29 June 1987, p. 1983.

Belgian foreign relations. Foreign assistance is not altogether separate from these concerns with the welfare of the Belgian economy which relies so heavily on international trade for its welfare.

#### IV. Decision Maker Rhetoric

Across all fifteen years, the evidence for the dominant presence of a particular national role conception in the speeches of Belgian members of parliament is inconclusive. The merchant role conception was hypothesized to be emphasized most in the Belgian foreign assistance debate, but the activist and merchant role conceptions both are referenced about equally, as the bottom row of table 4 shows.

Belgium is a smaller state that spends relatively smaller proportions of its GNP on foreign assistance than the Scandinavian states and the Netherlands. The state's heavy reliance on foreign trade generally and, additionally, its trade with Third world states as a colonial legacy, were hypothesized to result in the prevalence among Belgian decision makers of perceptions of their state's role in the world in accordance with those posited for the merchant role conception. On average, the activist role conception shows up slightly more often. However, the difference between the two is small. Activist and merchant themes constitute, respectively, 37 per cent and 35 per cent of the total number of themes coded. The small difference between these percentages does not allow a conclusive judgment that either of these two role conceptions clearly guides the rhetoric of Belgian decision makers. As was elaborated above, the fact that the debate on the annual development cooperation budget is for most years combined with other foreign affairs issues is partially responsible for these results. The slight predominance of activist themes overall reported here is due to a higher incidence of such themes in debates other than those on the budget, as can be discerned from Table 3 above. If the budgetary debates are considered separately from those on other topics, the small difference overall between the frequency of references to activist and merchant themes disappears.

When the fifteen years are broken down into the periods in office of the various ministers of development cooperation,<sup>25</sup> the differences between references to activist and merchant themes are, depending on the period, still small or somewhat more pronounced. As can be discerned from table 4, the numbers for all of the periods and the differences in emphasis on each role conception are small enough that it is difficult to attach definite conclusions to them. During the first period, when Van Elslande was minister of both foreign affairs and development cooperation, the activist and merchant role conceptions show up about equally strongly. Under his successor, Outers, a francophone nationalist, the activist role conception dominates the debate. Under Eyskens, the debate emphasizes all four role conceptions about equally. During the periods of tenure of minister Coens and state secretary Mayence-Goossens merchant themes do dominate the debate, but under state secretary De Donnea activist and merchant themes again show up equally strongly. The evidence for the period during which Kempinaire was state secretary for development cooperation does not allow much

---

25 Although the periods of tenure of the ministers or state secretaries of development cooperation generally coincide with the periods of tenure for the various prime ministers, they do in four cases span more than one coalition. Please refer to Table 1 above for more detailed information.



Table 4

FREQUENCY OF REFERENCES TO THE ROLE CONCEPTIONS FOR THE  
PERIODS OF TENURE OF THE VARIOUS MINISTERS OF DEVELOPMENT  
COOPERATION

Period	Minister	ROLE CONCEPTION				N
		Good Neighbor	Activist	Merchant	Power Broker	
74/77	Renaat Van Elslande CVP	2%	37%	35%	26%	43
77/79	Lucien Outers FDF	4%	46%	29%	21%	24
79/80	Mark Eyskens CVP	23%	26%	23%	29%	31
80/81	Daniel Coens CVP	4%	32%	43%	21%	28
81/83	Jacqueline Mayence- Goossens state secr./PRL	1%	35%	47%	9%	57
83/85	Francois-Xavier de Donnea state secr./PRL	10%	35%	35%	21%	29
85/88	Andre Kempinaire state secr./PVV	0%	25%	42%	33%	12
88/91	Andre Geens VU	3%	51%	24%	22%	37
TOTAL		7%	37%	35%	21%	261

interpretation, both because the amount of evidence is very small and because the difference between the three categories for which there is any evidence is small. It may be noted that the activist role conception is least in evidence during Kempinaire's tenure, but with an N of only twelve for this period, the evidence remains very sketchy and does not allow any sort of conclusions. During the next period, with Geens as minister of development cooperation, there is a marked shift to the activist role which accounts for just over half of all themes coded for this period. This last minister is a representative of the Flemish Volksunie (VU), which is of interest because the two periods with the clearest emphasis on the activist role conception are those during which a nationalist of either community held the post of minister of development cooperation. While Outers and Geens represent Walloon and Flemish nationalism, respectively, the periods of their ministership share a focus on activist themes in common. While the reasons for this are mere speculation, it would appear that their concern with the advancement of their community domestically translates into rhetoric that focuses on greater equity for third world peoples as well.

These differences across administrations prompt Demeester-de Meyer (CVP) to state that while policy need not be fixed once and for all, policy changes ought to be related to the object of policy:

It must of course be possible for the attitude of Belgium with respect to a developing country to change in relation to change which occurs in the policy of a developing country. However, the attitude of Belgium cannot change arbitrarily with the change of a minister in our own country.<sup>26</sup>

The implication of her observation is that there is a lack of direction in Belgian foreign assistance policy. Others focus on this issue as well, often phrasing their comments as criticisms of current policy. For example, Volksunie (VU) representative Caudron, whose party was in the opposition at the time, argues that

At this moment our development cooperation drags along a whole string of wrongheaded projects that often came about under pressure of all kinds of lobbies, both industrial and otherwise.<sup>27</sup>

This same issue was addressed ten years earlier by a member of the francophone socialist party (PS), Petry, who referred also from the opposition benches to a government statement made at UNCTAD IV in Nairobi as

glaring evidence that the politics of our country are in the service of large private economic interests and not the needs of the populations, whether these populations belong to the Third world or the industrialized countries.<sup>28</sup>

Apart from a preoccupation with the current influence of trade and industry on the shape of foreign assistance policy, there is the concern that benefits to the Belgian economy should not be an overriding determinant of aid policy. Flemish socialist (SP) representative Vanvelthoven cautions that development cooperation should in first instance remain development cooperation and should not degenerate into an egoistic striving for an ever greater *flow back* to promote domestic production, employment and export.<sup>29</sup>

The combined Flemish and francophone socialist parties have been part of governing coalitions during four of the eight periods and the Volksunie during only two of the eight. While Vanvelthoven's statement dates from a period when his party was a coalition member, the representatives cited here might be more inclined to be critical of established policies because they so infrequently have a chance to make their mark. However, even representatives of the Christian People's Party (CVP), which together with its francophone counterpart takes part in every coalition government during the period under study echo the sentiments expressed by representatives like Vanvelthoven. Diegenant, for instance, states that his party "would regret it if a too marked shift of our development cooperation should render our development cooperation more a development trade than a development aid".<sup>30</sup> On the other hand, there are many representatives of various parties who see nothing wrong with a strategy of benefitting the Belgian economy through its foreign aid program. The greater proportion of critical sta-

26 PH/AP, 4 July 1979, p. 1158.

27 PH/AP, 29 June 1987, p. 1974.

28 AP/PH, 8 June 1976, p. 3866.

29 PH/AP, 7 July 1981, p. 2801.

30 PH/AP, 17 May 1978, p. 2056.

tements regarding the merchant role conception, as compared to statements regarding the activist role conception, implies a dissatisfaction with the current state of affairs regarding Belgian foreign assistance. As the statements cited here indicate, this dissatisfaction concerns the influence of interest groups as much as it concerns criticism of the focus on short term economic interests. These two issues may not be entirely separate, yet both are evidence of a lack of vision with regard to the role Belgium should play in the foreign assistance issue area. As there is some indication that there is no strong conception of this as a separate issue area among decision makers, this will come as no surprise. This lack of a strong or coherent conception of Belgium's role in this issue area may be responsible for the observation that

there was an increasing ambiguity in official statements. Basic needs, self-reliance etc. and economic activity and employment within Belgium were all put forward as policy objectives.<sup>31</sup>

This lack of and resistance to developing such a coherent vision speaks from an interaction between a member of parliament and the minister for development cooperation of that time period, Geens. Van der Sande (SP), referring to the Dutch report *A World of Difference* in which minister Pronk outlines a framework for development cooperation policy for the 1990s, sees a need for Belgium to create its own policy plan, stating that "we would again like to press the Minister to, following the Dutch example of Minister Pronk, create a general policy plan for the nineties".<sup>32</sup> Minister Geens responds that such a policy plan is not a very useful exercise, although he declares himself

prepared to draft it. Indeed, it will not require too much effort, but to do what with? I have read the policy plan of Mr. Pronk, too. Despite my appreciation for his policy plan and the contents of it, I ask what to do with it. ... It is an interesting document about development cooperation, but questions arise regarding the efficiency of the policy approach of it, other than as a frame of reference for the future. I am prepared to draft such a plan, on the condition that Parliament will discuss it in all its details and desires to turn it into a serious matter, otherwise it will all be dead letter.<sup>33</sup>

The statement is revealing in its cynicism about the parliamentary support for the development of a coherent foreign assistance policy. As it turned out, Geens never completed any such plan as he was replaced before he could do so. But more than the length of any minister or state secretary's tenure, the institutional structure within which these individuals find themselves makes it difficult to leave a definite stamp on policy in this domain.

The frequency of references to the various role conceptions for the individual ministers or state secretaries for the various periods displayed in Table 5, show

---

31 L. BERLAGE, *The Organizational Structure...*, p. 14.

32 PH/AP, 7 November 1990, p. 376.

33 PH/AP, 7 November 1990, p. 383.

Table 5

FREQUENCY OF REFERENCES TO THE ROLE CONCEPTIONS FOR THE  
INDIVIDUAL MINISTERS

Period	Minister	ROLE CONCEPTION				N
		Good Neighbor	Activist	Merchant	Power Broker	
74/77	Renaat Van Elslande CVP	-	2	-	2	4
77/79	Lucien Outers FDF	-	2	1	2	5
79/80	Mark Eyskens CVP	2	2	1	-	5
80/81	Daniel Coens CVP	-	2	3	-	5
81/83	Jacqueline Mayence- Goossens state secr./PRL	1	2	5	-	8
83/85	Francois-Xavier de Donnea state secr./PRL	-	-	-	1	1
85/88	Andre Kempinaire state secr./PVVa :	-	-	2	2	4
88/91	Andre Geens VU	-	3	2	3	8

that the various ministers seldom exhibit a strong preference for a particular role conception. While the amount of data for each minister or state secretary for development cooperation is very small, the distribution across the role categories is generally fairly flat. Except for Mayence-Goossens, who stresses merchant themes, none of the ministers or state secretaries show a distinct emphasis on a particular role conception. Of the various ministers, three represented the Christian People's Party or CVP (Van Elslande, Eyskens, and Coens) and three the liberal PRL or its Flemish counterpart, the PVV (Mayence-Goossens, De Donnea, and Kempinaire). No consistency in role conception emphasis can be found among either the first three or the latter three. Although, as already pointed out, the amount of data is too small to attach any firm conclusions to these results, the fact that officials belonging to the same party exhibit so little consistency would seem to indicate a lack of a clear role conception at the party leadership level.

A look at the coalition partners for each period, however, not only enlarges the N but also creates the impression that the leadership of a particular period

Table 6

FREQUENCY OF REFERENCES TO THE ROLE CONCEPTIONS FOR THE  
COALITION PARTIES FOR EACH PERIOD.

Period	Coalition	ROLE CONCEPTION				N
		Good Neighbor	Activist	Merchant	Power Broker	
74/77	CVP/PSC, PVV/PRL	-	8	6	8	22
77/79	CVP/PSC, BSP/PSB, VU, FDF	1	9	6	3	19
79/80	CVP/PSC, (B)SP/PS(B), [FDF (til 15-01-80)], [PVV/PRL (from 18-05-80)]	3	8	5	5	21
80/81	CVP/PSC, SP/PS	1	7	8	4	20
81/83	CVP/PSC, PVV/PRL	1	11	16	4	32
83/85	CVP/PSC, PVV/PRL	-	3	4	3	10
85/88	CVP/PSC, PVV/PRL	-	-	4	3	7
88/91	CVP/PSC, PS/SP VU	-	15	7	6	28

[] = no themes coded for this party during this period

may have some impact. Again, the distribution across the various role categories is fairly flat for most periods. Nevertheless, for three out of the four coalitions in which the socialists (SP/PS) took part the activist role conception was referenced slightly more often, while for three out of four coalitions in which the liberals (PVV/PRL) were involved the merchant role was mentioned more often. For the one period for which this is not the case for coalition containing the liberals, there is an even split between references to activist and power broker themes. These frequencies are shown in Table 6. It needs to be emphasized that these figures are too small to attach firm conclusions, especially since the distributions are fairly flat.

The language communities participate in the development cooperation debate in proportions roughly equal to their relative size in the general population, a point that is easily overlooked. Some debates on foreign assistance are mostly or entirely in Dutch, giving the impression that the Flemish pay more attention to this subject matter. In addition, some speakers make comments like VU representative Maes, who comments regarding the attendance at a debate on development cooperation that "apparently only the Flemish who concern themselves with development cooperation or are concerned about it these days".<sup>34</sup> The frequencies of participation in the debate by representatives of the two language communities do not bear this out. Bilingual speakers, generally government officials, provide close to ten percent of the coded themes.<sup>35</sup> Of the remaining 90 percent, 58 per cent is provided by Dutch speakers and 32 per cent by French speakers, which is fairly close to their proportion in the overall population.<sup>36</sup> There is, however, a difference between representatives of Flemish and Walloon parties in terms of the relative emphasis on the various role conceptions, as can be observed from the totals for the Flemish and Walloon parties presented in Table 7. Representatives of four out of five Flemish parties tend to focus on the activist role, which accounts for 40 per cent of all themes coded for representatives of Flemish parties. For the Francophone parties, the differences between the activist, merchant, and power broker themes are generally less pronounced, although the merchant theme is stressed more overall.

This overall pattern of difference between the two language communities disappears for most pairings, however, if one considers equivalent parties of the two language communities. Representatives of the CVP and PSC both mention activist themes more frequently than any other category. The Flemish and Walloon green parties (Agalev and Ecolo) both stress activist themes as well, while members of the PVV and PRL both favor merchant themes. However, the Flemish SP and its Francophone counterpart, the PS, do not share a similar role conception: while representatives of the SP stress the activist role conception in their parliamentary speeches, the PS does not seem to have a clear preference for activist, merchant, or power broker themes, which are each referred to about equally.

34 PH/AP, 29 June 1987, p. 1980.

35 Speakers were regarded as bilingual if in any one speech they utilized both Dutch and French.

36 According to the Europa World Yearbook 1991, vol. 1., London, 1991, the Belgian population can be divided into 57% Dutch speaking, 42% French speaking, and 6% German speaking. F. E. BAIR's *Countries of the World and Their Leaders Yearbook 1992*, vol. 1., Detroit/London, 1992, reports 57% Dutch speakers, 33% French speakers, 7% German speakers, and includes Brussels as a separate, legally bilingual, category constituting 9.3% of the population. None of the representatives spoke in German in the parliamentary debates I used. The bilingual category in my data does not coincide with that of the second yearbook cited here, but instead notes those speakers who use both languages in the particular speech coded. Hence, these decision makers are generally representatives of one or the other community, who use both languages generally because they are government officials communicating across language communities.

Table 7

DIFFERENCES IN FREQUENCY OF REFERENCES TO THE ROLE  
CONCEPTIONS FOR FLEMISH AND WALLOON PARTIES.

Political Party		ROLE CONCEPTION				N
		Good Neighbor	Activist	Merchant	Power Broker	
Flemish Parties		Equivalent*				
Agalev	Ecolo	-	4	1	1	6
BCP	PCB	-	-	-	-	-
CVP	PSC	3	28	21	10	62
PVV	PRL	1	2	11	8	22
SP	PS	1	16	11	5	33
VU	-	4	18	16	9	47
TOTAL FLEMISH PARTIES		9	68	60	33	170
		5%	40%	35%	19%	100%
Walloon Parties		Equivalent*				
Ecolo	Agalev	-	3	1	-	4
FDf	-	-	6	6	2	14
PCB	BCP	2	-	-	-	2
PS	SP	3	7	7	8	25
PSC	CVP	2	9	8	6	25
PRL (incl. PLP)	PVV	3	3	10	5	21
TOTAL WALLOON PARTIES		10	28	32	21	91
		11%	31%	35%	23%	100%

\*Equivalent party of the other language community.

### V. Assessment of the Rhetorical Evidence

Although at first glance the fact that the activist and merchant role conceptions are referenced about equally frequently may be explained by the pronouncement that "the possibility of contradictions between the objectives of helping the poor and stimulating the Belgian economy has been denied",<sup>37</sup> a closer investigation of the themes coded for each of these role conceptions reveals that aiding the poor plays a secondary role to Belgian decision makers. The longer term stability of the international environment is the aspect of the activist role that concerns them most. This confirms a preoccupation with economic issues, rather than contesting it. The main point of confusion for Belgian decision makers seems to be the need to secure immediate payoffs for their economy, while they also realize that they cannot ignore the tensions within the international system as these may threaten their ability in the longer term to continue to secure the necessary benefits for the Belgian economy. While these perceptions do not fit neatly into the four posited roles, they do fit logically together.

<sup>37</sup> L. BERLAGE, *The Organizational Structure...*, p. 16.

Previous authors have argued that of all bilateral foreign relations, foreign trade and development cooperation are most subject to pressure groups and that these groups are in a position to influence policy because of a lack of leadership that gives policy direction.<sup>38</sup> The foreign assistance debates, however, indicate that it may not be a lack of leadership, but a leadership that coincides with the interests of the Belgian economy. The perception expressed by CVP representative Steverlynck may describe a more generally held conception of the role the government should play regarding foreign affairs generally:

The government has as its first duty to create a generally favorable economic climate, also in foreign relations. It is the government that enters into trade treaties, and participates in all kinds of international meetings for the benefit of international trade.<sup>39</sup>

Steverlynck's argument supports the notion that economic issues dominate the foreign policy agenda of Belgium. The joint occurrence of the mutual benefit and stability of the international environment themes may not fit neatly into the hypothesized role conceptions, since these themes are associated with, respectively, the merchant and activist roles. However, both role conceptions share a focus on economic issues. The fact that the expressions related to the activist role conception are phrased in fairly abstract terms may indicate that Belgian decision makers are concerned about the longer term future of their international economic relations, but not quite sure how to affect that environment in ways that ensure that desired stability for them. In addition, the fact that the discussion on development cooperation is often held jointly with that on foreign trade and foreign affairs generally, indicates that securing Belgium's economic interests extends into the issue area of foreign assistance as well. Put differently, foreign aid apparently is not perceived as a wholly separate and distinct subject matter by Belgian decision makers.

## VI. Congruence with Policy Behavior

Belgian aid has favored bilateral over multilateral expenditures. On average, close to two-thirds of foreign assistance falls into the category of bilateral aid (see table 8). This is similar to the policy behavior of the Netherlands. This runs counter to East's finding that small states rely more on multilateral foreign policy because of their lesser capacity to administer and implement programs on their own.<sup>40</sup> Of course, East's research concerned small state foreign policy more generally and it is possible that foreign assistance provides a payoff that makes it worth the effort for small states. Bilateral assistance gives the donor state greater control over the destination of such aid, which may enhance the potential usefulness of foreign assistance in the service of trade relations. Belgian decision makers do actually appear to have such expectations of bilateral aid. Cornet d'Elzuis (PRL), for example, states that bilateral aid is "more precise, more concrete, and more appropriate because it is easier to check how it is used than multilateral aid."<sup>41</sup> This would fit well with the merchant, but less well with the activist role conception.

38 C. FRANCK, op.cit., p. 83; P. SERLON, op. cit. p. 530, p. 538.

39 PH/AP, 29 February 1984, p1899.

40 M. A. EAST. Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models. *World Politics*. 1973(25), no. 4, p. 556-57.

41 AP/PH, 4 July 1979, p. 1115. Minister Geens made similar statements in an interview with the author.



Table 8

## BELGIUM : FOREIGN ASSISTANCE EXPENDITURES

Year	ODA %GNP	ODA \$mil	Multilateral (% of total)	bilateral (% of total)	Multilateral Un- agen- cies (% of multi)	EEC	World Bank*	Other	Bilateral Tied** (% of bi)	Part. Tied***	Uni- ted****
VAN ELSLANDE											
1975	.59	378	33	67	14	41	45	0	..	..	..
1976	.51	340	33	67	22	45	28	5	..	..	..
1977	.46	371	29	71	29	50	14	7	74	0	26
OUTERS											
1978	.55	536	42	58	24	16	58	2	..	..	..
EYSKENS											
1979	.57	643	31	69	19	41	28	12	73	0	27
COENS											
1980	.50	595	23	77	10	64	8	18	24	0	76
MAYENCE-GOOSSENS											
1981	.59	575	36	64	23	45	30	2	71	0	29
1982	.58	499	41	59	16	40	42	2	77	0	23
DE DONNEA											
1983	.59	479	38	62	17	43	33	7	74	0	26
1984	.58	446	41	59	12	43	42	3	..	..	..
1985	.55	440	37	63	11	44	42	3	67	0	33
KEMPINAIRE											
1986	.48	547	34	66	5	46	48	1	57	<1	43
1987	.48	687	38	62	18	38	39	5	..	..	..
GEENS											
1988	.39	601	31	69	16	72	12	0	57	0	43
1989	.46	703	49	51	4	32	64	0	..	..	..
1990	.45	889	38	62	20	35	41	4	..	..	..

\* World Bank Group and regional development banks. Includes capital subscription payments to IBRD, IFC, IDA

\*\* Mainly tied to procurement in the donor country.

\*\*\* Contributions available for procurement from donor and substantially all developing countries.

\*\*\*\* Fully and freely available for essentially world-wide procurement.

Source:

OECD, various years, Development Co-Operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee.

Paris: OECD.

It was hypothesized that the merchant role conception would be associated with an emphasis on the Bretton Woods institutions in the multilateral domain. The data for Belgium bear this out as the World Bank Group and regional Banks generally receive a greater share of its multilateral aid than UN agencies. However, most years the EEC receives the largest share of Belgium's multilateral aid budget. This is more comparable to the multilateral aid allocation pattern of the

United Kingdom than of the Netherlands, but rather than the United Kingdom's growing emphasis on EEC aid, Belgium has consistently allocated between one third and one half of its multilateral budget to the EEC (see table 8).

In their bilateral aid, Belgian decision makers favor tied aid generally, although the gap between tied and untied aid narrows in the second half of the 1980s. In contrast to the Dutch case, Belgian decision makers make hardly any use of partially tied aid. This, again, parallels the British policy behavior pattern more closely than that of the Netherlands. The consistent emphasis on tied aid follows the expectations set forth in the merchant role conception profile, as does the overall level of foreign assistance as measured in the percentage of GNP spent on it. On balance, the Belgian policy behavior conforms to the hypothesized merchant role conception better than the rhetoric of its decision makers.

### Conclusion

The rhetoric of Belgian decision makers at first glance appears inconclusive, although the themes stressed within the role conceptions indicate that economic concerns strongly influence the thinking of Belgian decision makers regarding foreign policy in general and development cooperation as an issue within this larger domain. There is some indication that development cooperation is not generally perceived as an issue area that stands totally independent from Belgian foreign economic policy, as it is generally debated together with foreign trade and foreign affairs. Although some representatives argue that development cooperation should not stand in the service of Belgian economic interests, on the whole this connection is not something Belgian decision makers feel a need to apologize for.

The lack of a conception of foreign assistance as a separate issue area may account for difficult fit between the data regarding the rhetoric and the hypothesized merchant role conception. As pointed out, the themes that are stressed most frequently lend support to the notion that the economic well-being of Belgium is an overriding concern. The desire to benefit the domestic economy through its foreign assistance shows this clearly. The secondary focus on the longer term stability of the international environment is a preoccupation that supports the notion that Belgian decision makers are well aware that their economy is open and vulnerable to events beyond their borders.

The various policy behavior measures show a more clear cut congruence with the merchant role conception than the rhetoric. This discrepancy between the rhetoric and behavior measures could be explained on basis of the limited impact parliament has on foreign assistance policy making. This could be regarded as stemming from a lack of direction or leadership provided by ministers and parliament. Such an explanation might seem reasonable given that there does not appear to be a clear conception among Belgian decision makers regarding the role their state should play in this issue area. However, it could also be explained to be a consequence of the perception that foreign assistance and foreign economic relations are intertwined rather than strictly separate issue areas. While the rhetorical data are inconclusive, the intertwining of these issue areas and the fact that they are debated jointly does point to a perception by Belgian decision makers of a connection between foreign assistance and its potential benefits to their domestic economy. Whether this constitutes a lack of a coherent foreign policy is to be debated. It is just as easily interpreted as the

result of a decision maker conception of the Belgian state as vulnerable to the vicissitudes of the world economy.

**Summary : Belgium's Foreign Assistance : Decision Maker Rhetoric and Policy Behavior**

*Not much has been written on the foreign assistance policy of Belgium, but work that focuses on it singly or in comparison with other cases tends to charge that Belgium lacks a coherent foreign assistance policy. This study examines the rhetoric of Belgian decision makers and the policy behavior of the state, utilizing a framework of four national role conception profiles, each bringing together a set of perceptions regarding the role decision makers perceive their state to play in this issue area.*

*Parliamentary debates for the period 1975-90 are coded for mention of themes associated with these profiles, while OECD data regarding the foreign aid expenditures for the same period provide insight into the policy behavior. It concludes that Belgian decision makers do not perceive foreign assistance as a separate issue area, but as inextricably linked with foreign (economic) policy.*



# L'engagement des intellectuels dans la France des années trente : entre culture et politique

par Philippe BRADFER

Docteur en Science Politique (U.C.L.)

Membre du Groupe de Recherche sur l'Histoire des Intellectuels (I.H.T.P., Paris)

D'une manière générale, le phénomène de la participation politique des intellectuels a été jusqu'à présent peu étudié en science politique. Or, si dans toute société on peut définir les intellectuels comme étant ceux qui, en raison de leur activité de pensée ou de création, manifestent un souci particulier pour les valeurs et peuvent, de ce fait, être amenés à intervenir dans les débats de la cité par la création et la diffusion d'idées, d'opinions ou de modèles de conduite, tout en se reconnaissant une mission sociale à accomplir, ce constat de départ ne peut manquer d'étonner<sup>1</sup>. Les raisons de cet état de fait sont, il est vrai, nombreuses. Parmi celles-ci, l'absence d'autonomie et d'homogénéité de la catégorie des intellectuels dans la plupart des sociétés contemporaines est sans doute celle qui a le plus largement hypothéqué leur prise en considération en tant que force politique.

A cet égard, la France fait toutefois figure d'exception. En effet, alors que les intellectuels y bénéficient d'une reconnaissance sociale considérable, ceux-ci ont toujours manifesté, depuis l'affaire Dreyfus au moins, une réelle conscience de groupe. En outre, si l'on ajoute à ce constat de singularité le fait qu'il existe en France, depuis longtemps déjà, des "liens étroits entre les intellectuels et la politique"<sup>2</sup>, on ne peut que souligner tout l'intérêt que le cas français représente pour l'étude de la participation politique des intellectuels<sup>3</sup>.

1 Cette définition une fois posée, la diversité des figures de l'intellectuel à travers l'histoire nous invite néanmoins à en limiter la portée. De toute évidence, les intellectuels ne peuvent être valablement définis qu'en fonction d'une culture et d'une société données. Sur un autre plan, nous noterons avec Christophe PROCHASSON qu'admettre l'existence d'une fonction intellectuelle dans toute société "ne revient nullement à établir l'univocité de celle-ci ni l'uniformité de ceux qui l'incarnent". Cf. *Les intellectuels, le socialisme et la guerre, 1900-1938*, Paris, Seuil, 1993 (coll. «L'univers historique»), p. 15.

2 René RÉMOND, «Les intellectuels et la politique», *Revue française de science politique*, 9 (4), décembre 1959, pp. 860-880, citation p. 861. L'auteur ajoute à la même page : "Tout semble indiquer que les intellectuels tiennent dans la vie politique française, prise dans sa plus large acception, une place qui est sans rapport avec leur importance numérique et paraît bien -à ce qu'on dit- sans équivalent à l'étranger".

3 Notons à ce propos que l'histoire des intellectuels, qui a vu son statut scientifique reconnu dans le champ historique français au cours de la dernière décennie, a largement bénéficié du renouvellement des objets et des méthodes de l'histoire politique ainsi que de l'élargissement du champ d'investigation -incluant notamment les phénomènes de culture- qui en a résulté. Sur ces questions, on se référera utilement aux études contenues dans *Pour une histoire politique*, sous la direction de René RÉMOND, Paris, Seuil, 1988 (coll. «L'univers historique») et plus particulièrement à la contribution de Jean-François SIRINELLI, «Les intellectuels», pp. 199-231, ainsi qu'à l'ouvrage dirigé par Denis PESCHANSKI, Michael POLLAK et Henry ROUSSO, *Histoire politique et sciences sociales*, Bruxelles, Editions Complexe, 1991 (coll. «Questions au XXe siècle», 47).

Dans la situation plus particulière de la France des années trente, l'engagement -pour reprendre une notion située et datée convenant mieux à notre propos<sup>4</sup>- des intellectuels retient l'attention tant par son ampleur que par son caractère manifeste. En effet, face aux événements et aux grandes questions politiques de leur temps, les intellectuels français ont, dans leur toute grande majorité, pris position publiquement. Présents sur tous les fronts, ils ont sans conteste figuré parmi les acteurs de premier plan de la vie et du débat politiques français de ces années.

Le constat de cette prise de parole collective dans le champ politique conduit évidemment à se poser une double question : quel rôle les intellectuels ont-ils joué dans les affaires de la cité et quelle influence y ont-ils exercée ? C'est là une question complexe que le recours aux seules données conjoncturelles ne permet pas de résoudre de manière satisfaisante. Certes, la dimension collective de la mobilisation politique des intellectuels, le caractère international de leurs préoccupations ainsi que l'état de nécessité dont leur engagement a été l'expression, indiquent à quel point cet engagement est la résultante d'une situation de crise généralisée.

Toutefois, si, sur le plan politique, c'est bien la conjoncture particulière de ces années troublées qui détermine les intérêts et les enjeux autour desquels se cristallisent les débats, la compréhension globale du phénomène ne peut éluder la donnée culturelle tant il est vrai, ainsi qu'on va le démontrer, qu'une action politique ne peut être appréhendée en dehors de la culture qui lui donne sens. Plus précisément, le recours au facteur culturel s'impose d'autant plus qu'il permet, dans une large mesure, de rendre compte de la situation que les intellectuels occupent dans la société française et du rapport privilégié qu'ils y entretiennent avec la politique. Mais au préalable, effectuons quelques indispensables mises au point théoriques.

## I. Intellectuels, culture et politique : prolégomènes théoriques

Si, sur le plan de l'explication, l'étude des comportements politiques des intellectuels gagne à recourir à la variable culturelle, c'est parce qu'il n'y a pas d'action sans représentations, sans référents. Autrement dit, l'explication des comportements politiques des intellectuels passe par la mise en lumière des représentations collectives propres à la société à laquelle ils appartiennent -l'unité de référence à ce niveau étant la collectivité nationale, la société globale- mais aussi de celles qui caractérisent plus spécifiquement le milieu intellectuel lui-même.

<sup>4</sup> En effet, l'usage de la notion d'engagement au début des années trente rend compte à la fois de la spécificité du milieu intellectuel au sein duquel il se développe et de l'état de nécessité dans lequel se trouvent les intellectuels de prendre position dans une conjoncture de crise généralisée. Sans chercher à minimiser la portée que Jean-Paul SARTRE a donnée au thème de l'engagement après 1945 et dont la «Présentation» du premier numéro des *Temps modernes* en octobre 1945 constitue en quelque sorte le texte fondateur, on peut rappeler ici que ce thème avait été largement développé dans les années trente parmi les personnalistes. Soulignons à ce propos l'intérêt des «Deux textes sur le thème de l'engagement» d'Emmanuel MOUNIER qui ont été publiés par l'Association des amis d'Emmanuel Mounier dans le *Bulletin des amis d'Emmanuel Mounier*, 52, 1979, pp. 9-14. On se reportera également à l'article de Paul-Louis LANDSBERG, «Réflexions sur l'engagement personnel», *Esprit*, 62, 1<sup>er</sup> novembre 1937, pp. 179-197 ; ainsi qu'à la mise au point de Denis de ROUGEMONT, «Contribution à une recherche éventuelle sur les sources de la notion d'engagement de l'écrivain», *Cadmos*, 1, Printemps 1978, pp. 17-25.

Indiquons toutefois qu'à ce second niveau, la prégnance des représentations est étroitement conditionnée par la conscience que l'ensemble a de lui-même, donc par son existence en tant que groupe suffisamment homogène pour être porteur de ce que l'on peut appeler une culture de groupe.

On l'aura compris, dans une telle perspective, c'est précisément ici que vient se greffer, en ce qui concerne l'action politique, la question de l'appartenance que privilégie tout acteur du champ politique. Il importe donc d'identifier le groupe de référence dont les représentations détermineront, pour une part, les comportements politiques des intellectuels. Or, dans le cas particulier des intellectuels français, tout indique que, sur le plan de l'action politique, le groupe de référence - défini comme le groupe d'appartenance privilégié dans une situation donnée et aux normes duquel se conforment ceux qui s'y réfèrent prioritairement - est souvent le groupe "intellectuel" lui-même<sup>5</sup>. Soulignons toutefois le fait que cette référence n'est jamais exclusive, l'appartenance à une communauté idéologique ou religieuse, le clivage des sexes ou encore la conscience d'appartenir à une génération pouvant infléchir la participation politique résultant de l'identification à un groupe de référence.

On le voit, l'explication des comportements politiques des intellectuels doit s'intégrer à une vision étagée de la participation politique, la variable culturelle opérant au niveau le plus global en ce qu'elle détermine "le code symbolique par lequel chacun peut interpréter la réalité politico-sociale, lui donner une signification"<sup>6</sup>. Or, ce "code symbolique" est aussi le niveau auquel peut s'opérer, en fonction d'un système de valeurs donné, la reconnaissance du statut et du rôle politiques des intellectuels, la notion de rôle englobant les attitudes et les comportements que la société assigne à ceux qui occupent le statut. Précisons en outre que sur le plan explicatif c'est également la variable culturelle qui peut rendre compte de l'existence d'un groupe "intellectuel" en tant qu'unité de référence pour des comportements politiques.

A ce stade, c'est bien la notion plus spécifique de culture politique qui se retrouve au centre de la problématique. En effet, étant donné le poids de la détermination culturelle en matière de participation politique, cette notion de culture politique doit permettre de mieux circonscrire ce que l'on a jusqu'à présent dénommé la "variable culturelle"<sup>7</sup>. Ajoutons encore que sur le plan de l'explication des comportements politiques des intellectuels, le recours à la culture politique est rendu d'autant plus nécessaire que ces comportements se caractérisent par leur grande diversité. Or, le recours à la variable culturelle et plus particulièrement à ses aspects politiques, définis comme "les systèmes de

5 Pour une définition du groupe de référence, voir Alain LANCELOT, *Les attitudes politiques*, Paris, PUF, 1969 (coll. «Que sais-je?», 993), pp. 33 et 34.

6 Alain LANCELOT, «L'orientation du comportement politique», dans *Traité de science politique*, sous la direction de Madeleine GRAWITZ et Jean LECA, vol. 3, *L'action politique*, Paris, PUF, 1985, pp. 367-419, citation p. 405.

7 Concernant cette notion de culture politique ainsi que sa récente utilisation dans le domaine de l'histoire politique, on se reportera avec profit à Serge BERSTEIN, «L'historien et la culture politique», *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 35, juillet-septembre 1992, pp. 67-77 ; ainsi qu'à l'introduction de Jean-François SIRINELLI et Eric VIGNE, «Des cultures politiques», dans *Histoire des droites en France*, sous la direction de Jean-François SIRINELLI, t. 2, *Cultures*, Paris, Gallimard, 1992 (coll. «Essais»), pp. I-XI.



croyances et de significations politiquement pertinents pour une collectivité" <sup>8</sup>, présente précisément l'intérêt de nous donner les moyens de dépasser le niveau des comportements pour raisonner, en amont, au plan de la congruence minimale qui caractérise toute culture. Celle-ci suppose en effet moins la reconnaissance de comportements communs que celle d'une même "relation signifiant-signifié" qui fait qu'en désaccord sur ce que doit être l'action politique par exemple, tant dans son orientation que dans son intensité, deux acteurs confèrent néanmoins un même sens à leur rôle politique <sup>9</sup>.

La culture politique renvoie donc aux éléments d'une contrainte intériorisée -représentations, valeurs, attitudes. Mais, en contribuant à définir la situation dans laquelle prend place l'action politique, elle renvoie également aux intérêts en jeu. Ainsi, "entre les croyances fondamentales, intériorisées, collectives du système culturel et les réactions viscérales, extériorisées, individuelles de la situation, il y a place pour une culture politique composée de systèmes d'attitudes et de systèmes de conduite" <sup>10</sup>. Alors que les "systèmes de conduite" sont constitués des opinions et des comportements -éléments les plus objectivables- les "systèmes d'attitudes" sont définis comme des ensembles de dispositions reposant sur les valeurs et les représentations.

Toutefois, c'est parce que la culture politique repose sur des valeurs et des représentations qu'elle définit sur le plan du discours et de l'action politiques le champ du possible et du pensable et qu'elle leur confère un sens. D'où l'importance des systèmes d'attitudes rendant compte du passage des valeurs, qui donnent sens, aux comportements, qui donnent forme. Quant à l'attitude, définie comme une "disposition relativement persistante à présenter une réaction organisée d'une certaine façon à l'égard d'un objet ou d'une situation donnée" <sup>11</sup>, elle permet de réintroduire ici la notion de rôle qui renvoie à la "réaction organisée" entendue comme l'action que la société attend d'un individu ou d'un groupe d'individus "à l'égard d'un objet ou d'une situation donnés" <sup>12</sup>.

Dans une semblable perspective, la question essentielle consiste, dans le cas des intellectuels, à comprendre comment s'articulent leur statut et leur rôle, d'une part, et leurs attitudes politiques, d'autre part. A suivre ici certains développements de l'anthropologie culturelle, la place qu'un individu occupe dans la société est tout à fait déterminante puisque c'est en fonction d'elle qu'il se voit assigner par la société des "exigences culturelles particulières" <sup>13</sup>. Ainsi, aux différentes catégories d'individus qui composent la société correspondent des statuts et des rôles que définit la culture.

Néanmoins, parce qu'une culture ne reconnaît pas aux valeurs qui la constituent la même importance, la position d'un individu dans un "système d'organisation" et la position d'un groupe dans la société traduisent toujours l'importance so-

8 Yves SCHEMEIL, «Les cultures politiques», dans *Traité de science politique*, sous la direction de Madeleine GRAWITZ et Jean LECA, vol. 3, *op. cit.*, pp. 237-307, citation p. 245.

9 Cette interprétation est suggérée par Bertrand BADIE dans *Culture et politique*, Paris, Economica, 1986 (coll. «Politique comparée»), p. 15.

10 Yves SCHEMEIL, «Les cultures politiques», *art. cit.*, p. 247.

11 Alain LANCELOT, *Les attitudes politiques*, *op. cit.*, p. 7.

12 *Idem.*

13 Cf. Ralph LINTON, *Le fondement culturel de la personnalité*, tr. fr., Paris, Dunod, 1986, p. 53.



ciale -c'est-à-dire le prestige- qui leur est reconnue en fonction d'une échelle de valeurs. Dans ces conditions, c'est donc bien la culture qui permet de comprendre la place qui est reconnue à une catégorie d'individus dans une société donnée ainsi que l'action que celle-ci attend d'eux dans une situation donnée.

S'agissant des intellectuels, on peut dès lors énoncer l'idée selon laquelle leurs comportements politiques ne sont compréhensibles que si l'on sait ce que la société attend d'eux dans des situations politiques données. Une telle perspective permet évidemment de mieux mesurer la valeur heuristique des notions de statut et de rôle. Alors que la première synthétise la reconnaissance d'une société, un système d'attitudes ainsi que le prestige attaché à une position, la seconde, qui représente l'aspect dynamique du statut, englobe les attitudes, les valeurs et les comportements que la société assigne à ceux qui occupent le statut.

Appliquées aux intellectuels, ces données théoriques permettent donc de penser leur participation politique au regard de la position qu'ils occupent dans la société et de la hiérarchie des valeurs qui y est admise. A cet égard, l'essentiel pour notre propos consiste à souligner le fait que l'assignation, par une société donnée, aux intellectuels -en tant qu'ils occupent un statut- d'un *rôle politique* n'est pas correctement explicable si l'on ne tient aucun compte de la place et du prestige que leur reconnaît cette même société en fonction du système de valeurs qui lui est propre. De cette proposition on peut aisément déduire que plus grandes sont les exigences culturelles particulières qu'une société impose aux intellectuels en matière politique, eu égard à la place qu'ils y occupent, et plus nombreuses seront leurs interventions collectives au titre d'intellectuels.

Ce propos doit toutefois être nuancé. En effet, ce qui, au travers de l'assignation d'un rôle à une catégorie sociale donnée -dans une société et en fonction d'une culture particulières- se dessine comme un conformisme culturel -dont rend compte la notion même de modèle culturel constitutive du rôle- doit être relativisé. L'étude sociologique des groupes nous y invite qui, à l'aide de la notion d'"implication" de l'acteur dans le rôle, a mis en évidence le caractère mouvant et équivoque de l'ensemble de contraintes que sont les normes<sup>14</sup>. Certes, comme tout acteur, les intellectuels sont soumis aux règles qui définissent leurs rôles mais ils les interprètent avec plus ou moins de liberté.

La liberté de l'acteur peut encore se situer à un autre niveau qui est celui des conflits de rôles qu'une situation donnée peut faire surgir. Les pressions contradictoires qui résultent de la diversité des appartenances sociales des intellectuels, mais aussi la diversité des normes de conduite politique qui caractérisent les différents groupes auxquels ils appartiennent, permettent d'éclairer cette dimension. Si les conflits de rôles posent à tout acteur un problème d'identité, il reste que les intellectuels, face à la question de savoir "lequel des groupes auxquels ils appartiennent, des milieux où se déroule leur activité, constitue la *référence* privilégiée qui assure une cohérence minimale à leurs différents idéaux et

14 Cf. Raymond BOUDON et François BOURRICAUD, «Groupes», dans *Dictionnaire critique de sociologie*, Paris, PUF, 1982, pp. 249-255, citation p. 255.

à leurs différentes obligations" <sup>15</sup>, demeurent libres de choisir, fut-ce au prix d'un déchirement <sup>16</sup>.

En fin de compte, et au regard de la dimension culturelle des statuts et des rôles, on peut conclure que c'est par eux que la culture s'inscrit dans les attitudes et les comportements. Ainsi, intégrés à un schéma analytique qui articule les pôles culturel et politique en termes d'identités et d'intérêts, les statuts et les rôles permettent non seulement d'expliquer le passage d'une situation à un comportement, mais au niveau de la situation ils rendent compte du groupe que l'acteur se donne pour référence lorsqu'il défend un intérêt ou affirme une identité. Dans ces conditions, on ne peut que souscrire à ce constat selon lequel "la culture apporte alors à la connaissance politique la constellation d'éléments avec laquelle se fabriquent des identités collectives, donc des systèmes d'attitudes" <sup>17</sup>.

Si ces considérations doivent nous permettre de proposer une explication de l'engagement des intellectuels dans la France des années trente, de chercher à saisir ce que l'on pourrait appeler la rationalité interne du phénomène, il paraît d'abord indispensable de revenir sur les faits. Une question servira ici de fil conducteur à notre enquête : comment, c'est-à-dire sous quelles formes, mais aussi à la suite de quels événements et selon quelles orientations, s'est opéré l'irrésistible glissement qui, durant la période qui nous intéresse, conduit la plupart des intellectuels français à se préoccuper de questions politiques et sociales, questions qui vont pour une bonne part les détourner de leur activité proprement intellectuelle ?

## II. Les intellectuels français et la crise des années trente

### A. Un cas exemplaire : André Gide

Pour dérouler le fil de cette histoire singulière, André Gide servira ici de premier guide. Ce choix s'impose à plus d'un titre. Gide, en effet, occupe alors dans le milieu intellectuel français une position dominante. Ecrivain parmi les plus admirés de l'époque, il est sans doute celui qui est aussi le plus connu à l'étranger. Dans ces conditions, et à une époque où le milieu de *La Nouvelle Revue française* confère à la littérature une véritable suprématie dans le champ symbolique, le chemin qui conduit Gide à l'engagement politique gagne à être mis en lumière.

Dès janvier 1931, en affirmant que "l'optimisme est toujours du côté des martyrisés" <sup>18</sup>, Gide livre une première clé de compréhension de son itinéraire politique. Les préoccupations qui sont alors les siennes, et dont les pages de son *Journal* se font l'écho, sont avant tout sociales et politiques. Sachant dès lors l'enthousiasme avec lequel Gide rendra publique son adhésion au communisme et sa sympathie pour L'Union Soviétique - jusqu'en 1936, année de la publication

15 François BOURRICAUD, *Le bricolage idéologique. Essai sur les intellectuels et les passions démocratiques*, Paris, PUF, 1980 (coll. «Sociologies»), p. 19.

16 Que l'on songe par exemple à la situation conflictuelle vécue par les intellectuels communistes que la référence privilégiée à la classe ouvrière a conduit à adhérer au Parti communiste dont le dogme devait se révéler fondamentalement incompatible avec la liberté inhérente à toute activité créatrice.

17 Yves SCHEMEIL, «Les cultures politiques», art. cit., p. 244.

18 André GIDE, *Journal, 1889-1939*, Paris, Gallimard, 1951 (coll. «Bibliothèque de la Pléiade»), p. 1028.

de son *Retour de l'URSS* - on ne peut manquer de déceler dans ces lignes l'amorce d'une évolution capitale pour l'auteur.

"Ce n'est pas du tout que je me sente plus «humain» aujourd'hui, écrit-il alors, que du temps où l'on ne pouvait trouver trace de ces préoccupations dans mon oeuvre. Simplement j'avais souci de leur en interdire l'accès, estimant qu'elles n'ont rien à voir avec l'art. Je n'en suis plus si convaincu, ni que rien puisse et doive demeurer étranger à l'art ; celui-ci risque de devenir, il devient forcément artifice si ce qui tient le plus au coeur de l'artiste en est banni." <sup>19</sup>

Les priorités de l'écrivain ainsi redéfinies, on peut dire qu'à partir de ce moment Gide fut véritablement happé par le cours de l'histoire. Sollicité par Henri Barbusse et Romain Rolland, il apporte son adhésion de principe au Congrès mondial contre la guerre qui se tient à Amsterdam en août 1932 et qui, fait significatif, étant donné le soutien dont l'entreprise bénéficie auprès du Parti communiste, marque un véritable tournant dans les rapports du Parti avec les intellectuels <sup>20</sup>. C'est d'ailleurs la même année qu'est fondée, par des écrivains communistes et sympathisants, l'Association des écrivains et artistes révolutionnaires dont le but premier est de recueillir l'adhésion d'écrivains non-communistes et de mener la lutte idéologique contre le fascisme et aux manifestations de laquelle Gide sera associé à de nombreuses reprises <sup>21</sup>.

On pourrait ici multiplier les exemples de prises de position mais, pour notre propos, l'essentiel réside sans aucun doute dans cette irrésistible "dérive" vers l'engagement politique d'un écrivain qui, à la date du 13 juin 1932, dans son *Journal* toujours, se déclare "parfaitement inapte à la politique" <sup>22</sup> après avoir confessé le 24 juillet 1931, en parlant des grandes questions politiques et sociales de son temps, que tout cela le "distrait effroyablement de la littérature" <sup>23</sup>.

Il reste que si dans le cas de Gide son engagement devait, de son propre aveu, l'empêcher d'écrire, il ne se fit jamais au détriment de sa liberté de pensée. La lettre qu'il adresse en décembre 1932 à l'Association des artistes et écrivains révolutionnaires qui sollicite son adhésion est à cet égard des plus significatives. Parce qu'il pose avec acuité la question du rapport entre littérature et politique l'essentiel de ce texte mérite d'être cité. "Non, chers camarades, écrit-il dans sa réponse. Le plus clair résultat d'un pareil engagement serait tout aussitôt de me retenir de plus rien écrire. J'ai déclaré du plus fort et du plus net que j'ai pu ma sympathie (et le mot est faible) pour l'U.R.S.S. et pour tout ce qu'elle représente à nos yeux, à nos coeurs, malgré toutes les imperfections que

19 *Idem*.

20 Le Congrès mondial contre la guerre impérialiste se tint à Amsterdam en août 1932. Bien que la SFIO ne répondit pas à l'appel lancé par Henri Barbusse et Romain Rolland, elle ne put empêcher la présence à ce congrès d'un certain nombre de socialistes aux côtés des communistes et des représentants majoritaires du centre-gauche. Ce congrès fut suivi, l'année suivante à Paris, du premier Congrès antifasciste européen. L'ensemble de ce mouvement contre la guerre et le fascisme, dont l'essentiel de l'activité allait se dérouler en France, prit peu après le nom de «Mouvement Amsterdam-Pleyel» qui, conformément aux vœux d'Henri Barbusse, devait rassembler intellectuels communistes et non-communistes.

21 Cf. Nicole RACINE, «L'Association des écrivains et artistes révolutionnaires (AEAR). La revue Commune et la lutte idéologique contre le fascisme (1932-1936)», *Le Mouvement social*, 54, Janvier-mars 1966, pp. 29-47.

22 André GIDE, *Journal*, *op. cit.*, p. 1132.

23 *Ibid.*, p. 1066.

l'on nous oppose encore. Je crois que mon concours (et dans mon cas plus précisément) peut être de plus réel profit à votre (à notre) cause, si je l'apporte librement et si l'on me sait non enrôlé. Ecrire désormais d'après les «principes» d'une «charte» (je reprends les expressions de votre circulaire), voici qui ferait perdre toute valeur réelle à ce que je pourrais écrire désormais ; ou plus exactement, ce serait pour moi la stérilité. Ne voyez, dans ce que je dis là, aucun désir de protection personnelle et de sauvegarde. Déjà j'ai prouvé plus d'une fois que je ne craignais pas de me «compromettre» lorsque je l'estimais nécessaire. Mais ceux qui me lisent aujourd'hui et sur qui je peux exercer (fût-ce sans le vouloir précisément) quelque influence, ne m'écouteront même plus, du jour où ils pourraient croire que je pense et écris par ordre." 24

De l'itinéraire individuel d'André Gide, il y a plus d'un enseignement à tirer. En effet, ses prises de position rendent bien compte non seulement des temps forts de l'histoire des intellectuels durant cette décennie mais aussi des thèmes majeurs ainsi que des enjeux qui l'ont caractérisée 25. Mais il y a plus. L'engagement gidien, vécu comme l'affirmation d'un "droit de regard sur la juridiction du voisin" 26, traduit le sentiment, alors largement partagé par les intellectuels français, d'un état de nécessité qui les conduit à concevoir leur engagement comme une mission sociale à accomplir.

### B. La mobilisation politique des intellectuels

A propos de la genèse de ce phénomène collectif, on se doit de rappeler les sentiments de déception, de désespoir et de révolte qui animent, au lendemain du premier conflit mondial, un nombre croissant d'intellectuels convaincus que l'Europe traverse alors une profonde crise de valeurs. A cet égard, il est révélateur que la défaillance du spiritualisme moderne et l'idée de décadence aient constitué des thèmes majeurs dans la pensée française. C'est ainsi que Malraux écrira dans un texte daté de 1927 "que les constellations d'un désespoir semblable à celui qui suit les amours déçues, dominent toute une jeunesse attachée à l'esprit" 27.

L'allusion que Malraux fait à la jeunesse mérite d'être soulignée. En effet, on ne peut évoquer l'engagement des intellectuels dans la France de ces années sans évoquer ici les quelques groupes de jeunes intellectuels qui au début de la décennie se retrouvent autour de quelques revues comme *Réaction*, *Esprit* ou *Ordre Nouveau*, avec la volonté de dépasser les oppositions traditionnelles et

24 *Ibid.*, pp. 1146-1147.

25 Pour un aperçu d'ensemble de la période, voir Pascal ORY et Jean-François SIRI-NELLI, *Les intellectuels en France, de l'affaire Dreyfus à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1986 (coll. «U»), pp. 77-113.

26 Pour reprendre l'expression que l'écrivain utilisa au moment du procès, à Leipzig, des trois communistes bulgares accusés de l'incendie du Reichstag et en faveur desquels il interviendra personnellement, en compagnie d'André Malraux, auprès de Goebbels à Berlin en janvier 1934. Voir à ce sujet la lettre que Gide adressa au rédacteur en chef de *Comoedia* et reprise dans André GIDE, *Littérature engagée*, Textes réunis et présentés par Yvonne DAVET, Paris, Gallimard, 1950, pp. 47-48.

27 André MALRAUX, «D'une jeunesse européenne», dans *Ecrits* par André CHAMSON et al., Paris, Grasset, 1927 (coll. «Les cahiers verts», 70), pp. 129-153, citation p. 147.

de renouveler la politique française<sup>28</sup>. Si ces «non-conformistes», comme on les a appelés, retiennent l'attention ce n'est certes pas en raison de leur nombre mais plutôt parce que leur révolte est significative du climat intellectuel qui règne en France au début de ces années. L'expérience qui est la leur est celle d'une crise de civilisation face à laquelle ils entendent réagir en intellectuels.

Mais il y a plus important pour notre propos. En effet, si face au constat d'une faillite des valeurs bourgeoises et du modèle capitaliste ces jeunes intellectuels entendent faire oeuvre de renouveau et s'atteler à la recherche d'une "troisième voie" qui ne soit ni de droite ni de gauche, pour reprendre leur propre phraséologie, la révolution qu'ils tentent de promouvoir est d'abord une révolution spirituelle. Denis de Rougemont, qui collabora à *Esprit* et à *Ordre Nouveau*, tient à ce sujet des propos très éclairants : "Il m'a semblé qu'à l'origine de notre crise et de la décomposition des vieilles mesures écrit-il, il y avait une crise de l'esprit, et une défection de la culture ; et que par suite, si nous voulions rebâtir, il fallait commencer par refaire des fondements, et par les refaire dans l'esprit"<sup>29</sup>.

Néanmoins, si la nécessité de la révolution spirituelle passe d'abord par une phase que l'on peut qualifier de doctrinaire, celle-ci sera toutefois de courte durée puisqu'au lendemain de la crise de février 1934 s'impose le souci des moyens politiques. C'est ainsi que les intellectuels, sommés par les événements d'opérer leur reclassement en fonction du découpage idéologique qui s'impose alors aux débats de la cité, vont massivement entrer en politique.

Sans vouloir minimiser dans cette chronologie la portée de l'accession de Hitler au pouvoir au début de 1933, l'événement qui, pour l'histoire des intellectuels de la décennie, fait véritablement date est, en France, la crise politique du 6 février 1934. Manifestation de rue orchestrée par les ligues et menée sous la bannière de l'antiparlementarisme, cette crise retient moins l'attention par sa conséquence politique directe -la chute du gouvernement- que par la mobilisation politique des intellectuels qu'elle entraîne autour des deux pôles idéologiques de l'anticommunisme, d'une part, et de l'antifascisme, d'autre part<sup>30</sup>.

A ce propos, il faut faire trois remarques. Tout d'abord, il est significatif que les tensions de la vie politique française, largement alimentées par la situation internationale, aient provoqué dans le champ politique français une fracture pro-

28 Parmi les recherches que ce courant d'idées a déjà suscitées, nous nous sommes référé à Pierre ANDREU, «Les idées politiques de la jeunesse intellectuelle de 1927 à la guerre», *Revue des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 4<sup>e</sup> série, 2<sup>e</sup> semestre 1957, pp. 17-35 ; Jean TOUCHARD, «L'esprit des années trente : une tentative de renouvellement de la pensée politique française», dans *Tendances politiques dans la vie française depuis 1789*, Paris, Hachette, 1960 ; Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, *Les non-conformistes des années trente*, Paris, Seuil, 1969 ; et Pascal BALMAND, «Les jeunes intellectuels de l'"Esprit des années trente" : un phénomène de génération», *Les Cahiers de l'IHTP*, 6, novembre 1987, pp. 49-63.

29 Denis de ROUGEMONT, *Penser avec les mains*, Paris, Albin Michel, 1936, p. 142.

30 Rappelons que ce sont les événements de février qui entraînent la constitution dès le mois de mars du Comité d'action antifasciste et de vigilance qui deviendra ensuite le Comité de vigilance des intellectuels antifascistes. Cf. Nicole RACINE, «Le Comité de vigilance des intellectuels antifascistes (1934-1939). Antifascisme et pacifisme», *Le Mouvement social*, 101, octobre-décembre 1977, pp. 87-113 ; «Une cause, l'antifascisme des années trente», *Politix*, 17, 1992, pp. 79-85 ; ainsi que Claudine CARDON et Germaine WILLARD, «Des intellectuels dans l'action antifasciste. L'exemple du Comité de vigilance des intellectuels antifascistes», *Cahiers d'histoire de l'Institut Maurice Thorez*, 5, octobre-novembre 1973, pp. 34-44.



fonde qui atteindra son paroxysme au moment de la campagne électorale de 1936 au cours de laquelle s'affronteront -dans une opposition que seul le pacifisme viendra progressivement brouiller- le Front populaire et le Front national.

Ensuite, tout indique que c'est le communisme qui a constitué la pierre angulaire de la bipolarisation des forces politiques en présence. Et de fait, alors que d'un côté le communisme apparaît comme le véritable moteur de l'antifascisme, cette "passion négative qui vit moins de son objet que de son ennemi" comme l'a appelé Malraux<sup>31</sup>, de l'autre il fait figure de pôle d'exclusion, cristallisateur de ce discours idéologique qui ne trouve sa cohérence que dans l'anticommunisme.

Enfin, observons à propos de la mobilisation politique des intellectuels que la crise du 6 février 1934 marque véritablement le signal de l'irruption sur le devant de la scène politique des intellectuels partagés entre, d'une part, la conviction qu'ils se trouvent devant un authentique danger fasciste, et dans ce cas ils se présentent comme les défenseurs des libertés démocratiques et de la culture, et, d'autre part, le double sentiment de l'espoir et de la peur. Espoir de voir la France se convertir à un autoritarisme salvateur et refuser une fois pour toute la décadence qui la frappe. Mais peur, aussi, de voir triompher la révolution et le communisme perçus comme ferments de désintégration nationale et comme menace pour la civilisation occidentale tout entière.

Pour nous résumer, on peut donc dire que la crise du 6 février 1934 a largement mobilisé les intellectuels tout en radicalisant leur position dans le champ politique. De ce phénomène, les manifestes et les pétitions, au bas desquels les intellectuels vont se compter et qui se succéderont jusqu'à la veille de la guerre, rendent bien compte. Pour les intellectuels, alors véritablement sommés de fournir "l'argumentaire des luttes civiques"<sup>32</sup>, les enjeux sont en dernier ressort la culture, d'une part, et la civilisation, de l'autre ; chacun de ces thèmes polarisant en quelque sorte les valeurs attachées respectivement à l'antifascisme et à l'anticommunisme. C'est là évidemment une manière de souligner que, dans ses formes comme dans ses thèmes, la mobilisation politique des intellectuels présentent des traits spécifiques.

Il serait toutefois excessif de conférer aux deux parties en présence une trop grande homogénéité idéologique. De toute évidence, à gauche comme à droite, les divergences internes sont profondes. Les antifascistes, par exemple, n'ont pu maintenir longtemps leur unité sur la question des moyens à mettre en oeuvre pour préserver la paix. Mais ce premier clivage s'est trouvé lui-même dérangé par plusieurs événements comme les premiers procès de Moscou, les prises de position de Gide à son retour d'URSS ou encore la répression communiste en Espagne qui, à l'automne 1937, est venue frapper trotskystes et anarchistes ; autant d'événements qui ont conduit un certain nombre d'intellectuels à prendre leurs distances à l'égard du Parti communiste.

Mais, fait singulier, alors que la stratégie communiste divise à gauche, la nature du fascisme est ce qui va de plus en plus diviser à droite. C'est ainsi que lors de la guerre civile espagnole nombre d'intellectuels -catholiques très souvent- qui, à l'instar de Georges Bernanos ou de François Mauriac, s'étaient d'abord

31 André MALRAUX, «Préface» à *L'indépendance de l'esprit. Correspondance entre Jean Guéhenno et Romain Rolland, 1914-1944*, Paris, Albin Michel, 1975 («Cahiers Romain Rolland», 23), pp. 5-13, citation p. 5.

32 Cf. Jean-François SIRINELLI, *Intellectuels et passions françaises. Manifestes et pétitions au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Fayard, 1990, p. 101.

déclarés favorables à la rébellion franquiste en arrivent finalement à dénoncer le caractère religieux que les nationalistes cherchent à donner à leur combat et, d'une manière plus générale, la tentative commune à tous les fascismes de mobiliser à leur profit les forces spirituelles<sup>33</sup>.

Mais, plus fondamentalement, comme à gauche, c'est le pacifisme qui, à droite, va conditionner les reclassements. Il est révélateur à ce propos que les deux textes<sup>34</sup> qui, après l'*Anschluss*, rendent compte de la bipolarisation du milieu intellectuel français, voient s'opposer, face au péril hitlérien, ceux qui en appellent à l'union nationale et, implicitement, à la fermeté, et ceux qui au contraire se déclarent partisans d'une politique d'apaisement dont Munich consacra la victoire quelques mois plus tard.

### C. Influence et responsabilité des intellectuels : un essai d'évaluation

Après avoir procédé à ce modeste repérage à la fois idéologique et chronologique de la mobilisation politique des intellectuels dans la France des années trente, il est temps à présent de se pencher sur la question de leur influence. D'emblée, une mise au point s'impose. En tant que masse électorale les intellectuels étaient trop peu nombreux pour exercer une influence directe sur le devenir politique. C'est dès lors à un autre niveau qu'il faut tenter d'apprécier la portée de leur action, celui de l'opinion. Dans ces conditions, le problème central devient celui de la diffusion des idées et de leur pouvoir de mobilisation.

De ce point de vue, c'est le rôle qu'ont joué les intellectuels dans la diffusion de l'antifascisme, de l'anticommunisme et, dans une moindre mesure, du pacifisme qui retient l'attention. Dans un cas comme dans l'autre, les intellectuels ont contribué à la mobilisation des esprits. Les uns en accréditant au lendemain du 6 février 1934 la menace fasciste en France. Les autres en propageant, surtout lors de la campagne électorale de 1936, la peur et la haine du communisme. De toute évidence, par leurs prises de position publiques et l'énoncé de vérités souvent sommaires, les intellectuels ont concouru à la "dramatisation"<sup>35</sup> de la vie politique et à la division de l'opinion qui devait largement paralyser la diplomatie française entre 1933 et 1939.

En ce sens, l'antifascisme, comme l'anticommunisme, ont été, bien qu'à des degrés divers, facteurs d'unité et de stratégie politiques. Néanmoins, si les intellectuels antifascistes font figure de pionniers dans l'histoire du Front populaire,

33 En cause, les massacres et les épurations auxquels se livrèrent les nationalistes, l'aide germano-italienne dont ceux-ci bénéficiaient ainsi que le soutien officiel de la hiérarchie catholique espagnole à Franco. Cf. à ce propos notre article «De la logique des passions à la vocation de l'engagement. Georges Bernanos, François Mauriac et Emmanuel Mounier face à la guerre d'Espagne», *Res Publica*, 28 (4), 1986, pp. 711-728.

34 Le premier fut publié dans le quotidien communiste *Ce soir* le 20 mars 1938 et signé par les écrivains suivants : Aragon, Georges Bernanos, André Chamson, Colette, Lucien Descaves, Louis Gillet, Jean Guéhenno, André Malraux, Jacques Maritain, François Mauriac, Henry de Montherlant, Jules Romains et Jean Schlumberger. On pouvait y lire : "Devant la menace qui pèse sur notre pays et sur l'avenir de la culture française, les écrivains soussignés, regrettant que l'union des Français ne soit pas un fait accompli, décident de faire taire tout esprit de querelle et d'offrir à la nation l'exemple de leur fraternité". Cf. Jean-François SIRINELLI, *Intellectuels et passions françaises*, op. cit., pp. 113-115. La réponse des intellectuels pacifistes à cet appel fut publiée dès le 25 mars 1938 dans *La Flèche* et les *Feuilles libres de la quinzaine*.

35 L'expression est utilisée par René RÉMOND dans *Notre siècle, de 1918 à 1988*, Paris, Fayard, 1988, p. 171.

on se doit de rappeler que leur engagement s'est parfois accommodé, au nom de l'efficacité, d'une "stratégie du mensonge, rendue d'autant plus nécessaire que la réalité soviétique correspondait de moins en moins à l'image que Staline et le PCF voulaient en projeter à l'étranger" <sup>36</sup>.

On le voit, la question de l'influence des intellectuels est inséparable de celle de leur responsabilité. Soulignons toutefois qu'il n'y a pas que pour les intellectuels antifascistes que la question s'avère pertinente. Elle l'est tout autant pour les intellectuels que l'anticommunisme, l'antiparlementarisme, voire l'antisémitisme, ont conduit à manifester une certaine complaisance à l'égard des régimes fascistes ou encore pour ceux qui, face aux périls extérieurs, se sont faits les avocats du pacifisme. Cette mise au point faite, il importe à présent d'argumenter plus en profondeur en faveur de la thèse qui, sur base de l'ampleur de l'idéologisation du champ politique français des années trente, reconnaît aux intellectuels, pris dans leur ensemble, une influence considérable. Pour ce faire, nous préciserons les apports respectifs de la donnée conjoncturelle, d'une part, considérée dans sa double dimension, idéologique et politique, et de la donnée culturelle, d'autre part.

### III. Données pour l'explication

#### A. La donnée conjoncturelle : la crise des années trente

Sur le plan de l'explication, la crise des années trente constitue évidemment une donnée première. Rappelons brièvement les éléments susceptibles d'éclairer notre propos. Parmi ceux-ci, fin 1931, la baisse de la production industrielle et l'accroissement brutal du chômage marquent une étape décisive dans la progressive et lente émergence des sentiments de rupture qu'éprouve depuis la fin du premier conflit mondial un nombre croissant de Français. A sa suite, les effets sociaux de la crise économique -la chute des salaires et la crise de l'emploi principalement- vont largement diffuser dans la population le malaise et le désespoir que certains intellectuels avaient exprimé, dès le début des années vingt déjà, par leur révolte contre la société bourgeoise. Les critiques et les remises en cause à l'adresse des dirigeants qui en résultent se trouvent d'autant plus avivées que les gouvernements qui se succèdent se montrent impuissants à juguler la crise. D'où ce constat essentiel selon lequel c'est bien "la crise sociale qui apparaît comme le moteur principal d'une crise politique, d'autant plus profonde que l'interrogation sur la valeur du régime et l'adéquation des institutions se posait bien avant les premiers symptômes de la crise économique" <sup>37</sup>.

Faisons remarquer ensuite que cette crise politique est largement alimentée par la référence aux modèles étrangers -le Portugal de Salazar, l'Italie de Mussolini et, après 1933, l'Allemagne de Hitler, sans oublier l'Union Soviétique- qui, pour une partie de l'opinion, offrent une alternative crédible à l'inefficacité de la démocratie parlementaire. Dans ces conditions, on ne peut évidemment pas

<sup>36</sup> James STEEL, «Staline l'humaniste" ou l'édification d'un mythe», *Revue française de science politique*, 36 (5), octobre 1986, pp. 633-645, citation p. 639. Dans son article, l'auteur analyse le rôle de certains intellectuels français dans la création et l'utilisation du mythe de "Staline l'humaniste" qui contribua à la création d'un front antifasciste, à l'intégration du PCF dans la vie de la nation, à celle de l'URSS dans les relations internationales et à la victoire de la gauche aux législatives de 1936.

<sup>37</sup> Serge BERSTEIN, *La France des années 30*, Paris, Armand Colin, 1988 (coll. «Cur-sus»), p. 51.



s'étonner de la place qu'occupe l'antiparlementarisme. Il est significatif du reste que celui-ci se retrouve clairement énoncé dans le discours des anciens combattants et plus largement des ligues, dont le mépris pour les hommes politiques, l'appel à l'action, l'exaltation de l'énergie et la primauté de la volonté sont autant de thèmes privilégiés que l'on retrouvera lors de la crise du 6 février 1934.

L'impuissance du pouvoir politique à apporter aux difficultés économiques des solutions efficaces a indéniablement constitué, sur le plan de la politique intérieure, un facteur décisif dans la maturation de ce que l'on peut considérer comme une crise de régime. Toutefois, cette impuissance à l'intérieur n'est pas seule en cause dans la perte de confiance qui affecte la démocratie parlementaire. Tout au long des années trente en effet, "la passivité française"<sup>38</sup> sur la scène internationale sera à cet égard tout aussi lourde de conséquences. Le fait est d'autant plus important qu'avec l'inexorable accroissement de la tension internationale à dater de l'arrivée de Hitler au pouvoir, les événements extérieurs et, a fortiori, la politique étrangère de la France vont de plus en plus se retrouver au centre des débats majeurs de la vie politique du pays.

Constat important car il livre l'une des clés essentielles pour la compréhension des comportements politiques des intellectuels ainsi que des clivages qui divisent l'opinion publique durant ces années. Il explique aussi pour une large part la dimension internationale du rôle des intellectuels.

On peut d'ailleurs ajouter que durant ces années d'avant-guerre la crise du régime s'est en quelque sorte trouvée transposée sur la scène internationale. Car en fin de compte, pas plus qu'à l'intérieur pour les questions économiques et sociales, la France ne s'est montrée capable de préserver à l'extérieur ce qui constituait la principale préoccupation de la toute grande majorité des Français : le maintien de la paix et de la sécurité. Les sentiments qui ont résulté de cette situation d'impuissance et d'inefficacité, la peur d'une guerre bien sûr mais aussi la colère et le dépit face à la passivité d'un pouvoir toujours en butte aux critiques d'une partie de l'opinion, contribuent de manière décisive à instaurer le climat de dépression et d'agitation qui s'installe alors dans le pays.

Alimenté par une crise multidimensionnelle, ce climat se trouve renforcé par les dissensions des Français eux-mêmes. A ce propos, soulignons le fait que toute politique déterminée de la France s'est trouvée paralysée par ces divisions internes. En cause, les préférences et les antipathies idéologiques des Français à l'égard de l'un ou l'autre régime impliqué dans les événements internationaux du moment. Cette donnée idéologique permet aussi de mieux comprendre le retentissement croissant de la politique étrangère en politique intérieure et explique dès lors le poids des événements extérieurs dans la détermination des comportements et des orientations politiques individuels.

Sur le plan de l'analyse, il faut donc noter que la conjonction de ces divers éléments, en établissant un climat d'incertitude et d'inquiétude, a indéniablement contribué à porter la crise à son paroxysme. Il reste dès lors à comprendre pourquoi ce phénomène s'est traduit par une idéologisation croissante de la vie politique du pays à partir de février 1934. Deux données apparaissent ici comme déterminantes. Tout d'abord il y a l'aspiration au changement qui résulte des difficultés et des craintes, voire du désespoir, engendrés par la crise. Or, nous l'avons vu, tant à l'intérieur -en matière économique, sociale ou politique- qu'à l'extérieur -sur les questions de paix et de sécurité- les gouvernements qui

38 *Ibid.*, p. 160.

se succèdent se révèlent impuissants. Ensuite, il y a les divergences quant aux solutions. Qu'il s'agisse, par exemple, des désaccords entre radicaux et socialistes dans le domaine de la politique économique ou, plus fondamentalement, des oppositions quant à la nature du régime souhaité divisant partisans d'un pouvoir fort et démocrates, l'heure est aux déchirements.

Dans cette situation, que singularise la faiblesse du consensus, se produit alors un fait décisif: le "transfert du débat politique qui passe du champ technique économique-social où il trouvait son lieu adéquat -mais peu susceptible de solutions tranchées- au champ idéologique" <sup>39</sup>. Que l'on ajoute encore à cela l'agitation qui gagne une opinion dont les revendications se heurtent à l'incapacité des gouvernants, la complexité d'une situation globale extrêmement mouvante, le sentiment de la nécessité d'agir ainsi que le poids de la propagande étrangère et l'on aura compris que dans le champ politique français de ces années toutes les conditions sont remplies pour que la demande idéologique se trouve en quelque sorte maximalisée <sup>40</sup>.

Ajoutons enfin que les désaccords qui divisent les Français sont d'autant plus profonds qu'ils portent sur les valeurs et les institutions. Dans ces conditions, les compromis sont d'autant plus difficiles à trouver que l'aspiration au changement et les passions nées de la crise se trouvent canalisées dans des mouvements politiques aux visions du monde inconciliables.

Dans une situation de ce type, la plupart des fonctions de l'idéologie se trouvent hautement sollicitées. Tout contexte de lutte implique en effet la reconnaissance des amis et la désignation des ennemis. A un autre niveau encore, le fait que la nécessité de l'action se heurte dans son accomplissement à l'incertitude résultant de la complexité de la situation et de la multiplicité des solutions ne rend que plus indispensable l'énonciation d'une réalité sociale simplifiée et figée qui permette aux acteurs du champ politique de faire des choix simples qui, au regard de la situation perçue, apparaissent comme clairement justifiés <sup>41</sup>.

L'importance de la demande idéologique globale ainsi soulignée, il reste dès lors à élucider sa conséquence majeure dans la vie politique française des années trente: la bipolarisation des conflits. En effet, parce que tout combat implique la confrontation de deux camps et que l'idéologie est de nature polémique, le champ des luttes idéologiques est nécessairement bipolarisé. En outre, dans une confrontation dont les enjeux apparaissent comme vitaux, l'ennemi représenté nécessairement le mal et, en tant que tel, il doit être éliminé.

L'expression idéologique de cette polarisation est donc nécessairement duelle. On comprend mieux dès lors que les passions, qui dans cette conjoncture de crise s'expriment avec violence, se soient cristallisées dans des mouvements politiques globaux et antithétiques dont l'antifascisme et l'anticommunisme ont été l'expression, structurant de ce fait le champ idéologique de la France des années trente. Dans un tel contexte, le risque est évidemment très grand de voir la logique des passions réduire à néant le consensus et conduire à l'irréparable fracture de la guerre civile.

<sup>39</sup> Serge BERSTEIN, «L'affrontement simulé des années 1930», *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 5, janvier-mars 1985, pp. 39-53, citation p. 48.

<sup>40</sup> Cf. l'analyse théorique que Jean BAECHLER développe dans *Qu'est-ce que l'idéologie?*, Paris, Gallimard, 1976 (coll. «Idées», 345), pp. 107-128, et dont s'inspirent ces lignes.

<sup>41</sup> Cf. *ibid.*, p. 97.

En ce sens, l'été 1936 représente, sur le plan intérieur, le moment le plus critique de l'histoire de la "guerre franco-française" que déclenchent les événements de février 1934. En effet, l'immense espoir que représente pour le monde ouvrier la victoire du Front populaire n'a d'égal que la peur de ceux qui, regroupés dans un Front national, voient dans le Parti communiste l'ombre de la révolution et de la guerre<sup>42</sup>. Mais c'est aussi l'année où la polarisation des forces politiques est la plus extrême en raison de l'importance de l'enjeu électoral d'abord, de la gravité de la situation internationale ensuite, le déclenchement de la guerre civile espagnole en juillet plaçant le nouveau gouvernement de Léon Blum devant un choix dramatique<sup>43</sup>.

Pour notre propos toutefois, l'essentiel n'est pas là; il est dans le rôle politique que jouent les intellectuels durant ces années cruciales pour la France. Or, même s'il paraît excessif de chercher des motifs trop strictement politiques à leur engagement, la corrélation entre la conjoncture des années trente, que singularise l'explosion de la demande idéologique, et la dimension collective de leur intervention dans les débats de la cité constitue de toute évidence une donnée première pour l'explication.

#### B. *La donnée culturelle : culture politique et tradition intellectuelle*

Indiscutablement, le magistère que les intellectuels ont alors exercé en politique s'explique largement par l'ampleur et la nature de la crise. Dans une société confrontée à une profonde crise de valeurs -dont la crise de régime exprime la dimension politique- les intellectuels se sont indéniablement retrouvés dans une situation qui leur était historiquement favorable. On comprend mieux dès lors que face à une demande idéologique croissante leur engagement politique ait traduit un état de nécessité, une vocation.

Et pourtant, la donnée conjoncturelle ne suffit pas à saisir dans toute sa complexité le phénomène de l'engagement des intellectuels dans la France de ces années. Pour s'en convaincre, on peut souligner le fait que la situation internationale de la décennie a revêtu la même gravité dans d'autres pays européens sans connaître de phénomène semblable. Comment dès lors expliquer cette singularité sans recourir à ce que nous avons appelé la donnée culturelle, c'est-à-dire à l'ensemble des valeurs, des croyances et des convictions communes qui, dans le cas des intellectuels, permet de rendre compte de la reconnaissance sociale dont ils bénéficient en France, de leur statut social et, plus particulièrement, de leur rôle politique? Plus précisément, il importe à présent de comprendre pourquoi le statut des intellectuels en France rend compte de la croyance selon laquelle ceux qui, du fait de leur activité intellectuelle, jouissent d'une notoriété possèdent sur les questions politiques un jugement *autorisé*.

C'est ce que nous ferons en mettant tout d'abord en évidence, au cœur du système culturel français, l'importance de la culture secondaire classique. Essentiellement littéraire, très longtemps réservée aux élites, et plus spécialement aux

<sup>42</sup> On peut rappeler que le Parti communiste obtient alors 1.468.949 voix contre 783.098 en 1932.

<sup>43</sup> On sait à quel point Léon Blum fut déchiré entre son pacifisme et le désir de venir en aide au gouvernement de Front populaire de la République espagnole. C'est sous la pression de l'opposition de droite mais surtout de l'allié intérieur -le Parti radical- sans lequel son gouvernement se serait effondré, ainsi que de l'allié extérieur -la Grande-Bretagne- sur lequel s'appuyait largement sa diplomatie, qu'il accepta finalement l'idée de la non-intervention. Cf. Jean LACOUTURE, *Léon Blum*, Paris, Seuil, 1977, pp. 341-398.

cadres juridiques et politiques de la société, les intellectuels lui durent en effet, pendant des décennies, l'essentiel de leur prestige social. A cet égard, la part prise par l'étude de la langue, de la littérature et de la philosophie dans l'enseignement secondaire est tout à fait révélatrice<sup>44</sup>.

Rappelons à ce propos que si la maîtrise de la langue a, très tôt dans l'histoire, constitué en France le signe distinctif de l'acquisition de la culture, elle apparaît également comme le chemin qui permet d'accéder le plus sûrement aux valeurs les plus éminentes consacrées par les grandes oeuvres littéraires et dont l'institution scolaire se veut la gardienne. C'est donc naturellement que le discours a été considéré comme le couronnement des études secondaires. Insistons toutefois sur ce fait que la tradition qui privilégie l'étude des grands auteurs vise moins l'acquisition et la maîtrise d'un outil de communication que la formation de l'esprit et l'apprentissage d'une certaine manière de penser soucieuse d'allier l'ordre à la clarté. Que l'on y ajoute le poids du cours de philosophie, attaché à promouvoir la réflexion sur les problèmes généraux et universels, ainsi que l'influence du cartésianisme et l'on comprendra aisément que le système éducatif français a conduit des générations entières à adopter une vision intellectualiste de la réalité tout en développant leur goût pour l'abstraction.

De toute évidence, nous avons à faire là à un trait culturel premier dont il importe à présent de préciser la traduction dans la vie politique. Tocqueville use à cet égard d'une expression significative lorsque, dans ses *Souvenirs*, il évoque l'esprit particulier de la politique française. "Ce que j'appelle l'esprit littéraire en politique, écrit-il, consiste à rechercher ce qui est ingénieux et neuf plus que ce qui est vrai, à aimer ce qui fait tableau plus que ce qui sert, à se montrer très sensible au bien jouer et au bien dire des acteurs, indépendamment des conséquences de la pièce, et à se décider enfin par des impressions plutôt que par des raisons. Je n'ai pas besoin de dire que ce travers se rencontre ailleurs que dans les académiciens. A vrai dire, toute la nation en tient un peu, et le peuple français, pris en masse, juge très souvent en politique comme un homme de lettres"<sup>45</sup>.

Dans le fond, ce que Tocqueville souligne ici est la place du verbe, des idées et des principes dans la vie politique française. C'est là une observation qui se trouve du reste largement confirmée par l'histoire politique de ces deux derniers siècles et qui nous oblige à prendre en considération cette autre trait majeur de la vie politique française qu'est l'étonnante aptitude des Français à la déchirure idéologique<sup>46</sup>. Car c'est un fait, non seulement l'insertion des idées et des idéologies dans la vie politique constitue en France une tendance dominante mais, qui plus est, celle-ci a toujours conduit à la division des forces politiques en présence, ce que la permanence de l'opposition droite-gauche atteste assez clairement.

44 Cf. Priscilla P. FERGUSON, *La France, nation littéraire*, tr. fr., Bruxelles, Editions Labor, 1991 (coll. «Média»).

45 Alexis de TOCQUEVILLE, *Souvenirs*, Paris, Calmann-Lévy, 1893, p. 97.

46 Le recours au thème de la guerre civile dans l'historiographie française la plus récente atteste à suffisance que nous avons affaire là à l'une des structures les plus élémentaires de la vie politique française. A ce propos, voir notamment Pierre CHAUNU, *La France. Histoire de la sensibilité des Français à la France*, Paris, Laffont, 1982 ; ainsi que *Les guerres franco-françaises, Vingtième siècle. Revue d'histoire*, numéro spécial, janvier-mars 1985.

La France apparaît donc comme une terre de fracture. Sans vouloir sacrifier la réalité française aux stéréotypes, aux systèmes de causalité ou encore à une schématisation excessive, on est bien obligé de constater que depuis près de deux-cents ans, les crises qui l'ont divisée sont nombreuses. A ce propos, le climat de guerre civile récurrent caractérisant les secousses qui ébranlent périodiquement l'unité nationale frappe l'observateur. Pourtant, en de nombreux domaines, le consensus semble solide et réduire l'histoire politique française à une succession de "guerres franco-françaises" occulterait arbitrairement cet autre trait majeur de la France qu'est la volonté d'unité qui la sous-tend.

Pour comprendre cette réalité paradoxale deux éléments doivent être pris en considération : la pluralité culturelle, d'une part, et l'universalisme, de l'autre. L'un et l'autre sont évidemment étroitement liés dans la mesure où c'est parce que la France recouvre une grande diversité anthropologique que le mythe de l'homme universel s'y est imposé comme instrument de son unité<sup>47</sup>. Mais encore une fois, ce trait original du système culturel et politique français a pour corollaire une certaine propension à l'idéologie. La France a besoin de l'universel et elle est donc perpétuellement menacée par la tentation de fuir la réalité de sa diversité dans l'idéologie. Ainsi, en permettant de percevoir une réalité sociale simplifiée, le mythe de l'universel a bien rempli l'une des fonctions essentielles de l'idéologie. Il n'est pas inutile en outre de faire observer qu'historiquement l'affirmation de l'unité de l'homme, dont la Déclaration des droits de l'homme de 1789 a constitué le point culminant, s'est énoncée au plus fort d'une période que caractérisaient la faiblesse du consensus et donc une forte demande idéologique.

Observons encore que si la politique a souvent coupé la France en deux, cette division a pris la plupart du temps la forme d'une opposition entre un idéal égalitaire et démocratique et un principe d'autorité et de hiérarchie. Lorsque la France se divise, c'est donc moins au niveau des choses qu'au niveau des idées et des représentations. En ce sens, les "guerres franco-françaises" sont toujours des guerres de religion, luttes passionnées qui opposent deux conceptions de la relation de l'homme à l'essentiel. Aussi peut-on dire que le conflit issu de la Révolution apparaît comme un conflit de nature métaphysique et que l'opposition entre la droite et la gauche recouvre essentiellement une opposition philosophique qui explique pour une part la violence des passions françaises.

Ces quelques données une fois précisées il reste, avant de conclure, à reconnaître tout naturellement à ceux qui manient les mots et les idées une place privilégiée en politique. Pour ce faire, on se doit de rappeler le rôle fondateur des hommes de lettres qui, dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, ont acquis une autorité nouvelle par leurs écrits politiques. A ce propos, l'analyse de Tocqueville se révèle, une fois encore, des plus pénétrantes. "La France était depuis longtemps, écrit-il, parmi toutes les nations de l'Europe, la plus littéraire ; néanmoins les gens de lettres n'y avaient jamais montré l'esprit qu'ils y firent voir vers le milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, ni occupé la place qu'ils y prirent alors. Cela ne s'était jamais vu parmi nous, ni, je pense, nulle part ailleurs"<sup>48</sup>. Et de fait, dans le vaste mouvement de prise de conscience politique qui marque le siècle des

47 Cf. Hervé LE BRAS et Emmanuel TODD, *L'invention de la France. Atlas anthropologique et politique*, Paris, Librairie générale française, 1981 (coll. «Le livre de poche. Pluriel»).

48 Alexis de TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1967 (coll. «Idées», 55), p. 229.



Lumières se constitue un nouvel idéal social qui est alors étroitement lié à l'exercice de la raison critique. Fort de son indépendance d'esprit et des droits individuels qu'il revendique à l'égard des pouvoirs qu'il soumet à un examen de plus en plus critique, l'homme de lettres est désormais celui dont on attend aussi une *direction de conscience*.

Même si la période post-révolutionnaire se singularise par une remise en cause des prétentions de la raison, l'héritage de la fonction politique du philosophe apparaît comme l'invariant de la tradition intellectuelle qui se perpétue tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. En effet, par delà les tendances artistiques, les mouvements philosophiques et scientifiques, de la figure romantique du poète à celle, positiviste, du savant, l'essentiel réside dans la revendication d'un magistère spirituel au nom d'une communauté des esprits éclairés ainsi que dans l'affirmation d'une vocation à guider et à gouverner les hommes en vertu d'un pouvoir spirituel que conforte une autonomie sans cesse croissante.

On sait à quelle postérité fut promise cette conception particulière du rôle politique des intellectuels au moment de l'affaire Dreyfus et à quelle fortune fut voué le substantif qui désigne alors, pour la première fois, les universitaires, les écrivains et les artistes qui regroupent leurs noms au bas des manifestes rédigés en faveur de la révision du procès de Dreyfus. En se vouant à la défense d'une cause morale, Emile Zola, et tous les «intellectuels» à sa suite, a parfaitement illustré cette vocation à l'intervention publique dans la vie de la cité. Dans cette perspective, l'affaire Dreyfus constitue une étape décisive dans l'histoire des intellectuels en France en même temps qu'elle réintroduit dans cette étude la question décisive du rôle des intellectuels dans l'exacerbation des débats politiques et plus fondamentalement encore dans l'idéologisation de ceux-ci.

## Conclusion

Il est temps à présent de conclure. A la lumière de ce qui vient d'être dit, l'engagement des intellectuels dans la France des années trente ainsi que la crise dont il procède participent largement de la thématique des "guerres franco-françaises". A ce propos, la bipolarisation autour des thèmes mobilisateurs antihétérogènes de l'antifascisme et de l'anticommunisme et l'opposition des systèmes de valeurs qu'elle recouvre ne sont pas sans rappeler la ligne de partage de l'affaire Dreyfus<sup>49</sup>. De fait, entre 1934 et 1939, le conflit idéologique qui, en milieu intellectuel, se développe sous le couvert du double thème de la défense de la culture, d'une part, et de la défense de la civilisation occidentale, d'autre part, oppose effectivement, comme au temps de l'affaire Dreyfus, deux visions de l'homme et de la société ainsi que deux conceptions de l'ordre international.

A la lecture des manifestes qui scandent les prises de position des intellectuels au moment de la guerre d'Ethiopie et de la guerre civile espagnole, on est frappé par l'antagonisme qui s'exprime au niveau des principes. D'un côté, ceux qui proclament l'égalité en droit des races humaines et en appellent à la "conscience universelle"<sup>50</sup>; de l'autre, ceux qui, au nom de la race ou de la tradi-

49 A propos de la "qualité paradigmatique du conflit de 1898", cf. Michel WINOCK, «Les affaires Dreyfus», *Vingtième siècle. Revue d'Histoire*, 5, janvier-mars 1985, pp. 19-37.

50 Cf. la «Déclaration des intellectuels républicains au sujet des événements d'Espagne», texte cité par Jean-François SIRINELLI dans *Intellectuels et passions françaises*, op. cit., Paris, Fayard, 1990, p. 105.

tion, et contre l'universalisme des premiers, privilégient l'identité nationale, voire occidentale, tout en affirmant, au nom de la civilisation, leur supériorité.

Dans la phraséologie des manifestes, on retrouve ainsi, opposées terme à terme, les valeurs du dreyfusisme et de l'antidreyfusisme à cette différence près que ce n'est plus une affaire strictement intérieure mais bien des questions de politique extérieure qui, après la crise de février 1934, révèlent la ligne de partage entre les deux systèmes de valeurs. Parce que l'engagement des intellectuels procède largement de cette situation, celle-ci apparaît comme un facteur explicatif majeur de leur politisation.

A ce propos, qu'ils se soient déclarés partisans d'une solution autoritaire ou qu'ils aient, au contraire, pris fait et cause pour la République, la participation politique des intellectuels ne peut être réduite à une simple prise de position. En tant que force politisante, on peut en effet estimer que leur rôle est d'avoir assuré la "médiation idéologique"<sup>51</sup> indispensable à l'action politique rendue urgente par les événements. Par les représentations politiques qu'ils ont utilisées ou suscitées, les intellectuels ont fourni aux consciences les éléments d'une cohérence que la complexité de la situation, l'incertitude du devenir et la violence des passions ne favorisaient guère.

Il reste dès lors à souligner pourquoi la crise politique des années trente a donné lieu à un conflit idéologique aussi remarquable par sa dualité que par sa violence verbale. L'existence en France, depuis la Révolution, de deux systèmes de valeurs qui dans les années trente demeurent encore concurrents constitue ici un autre facteur explicatif d'importance. Sans revenir sur le processus de bipolarisation de la vie politique qui au cours de ces années s'est opéré sous la double bannière de l'antifascisme et de l'anticommunisme, soulignons le déséquilibre que provoque au sein du système politique français la remise en cause de la formule dominante de légitimité. "En d'autres termes, le système parlementaire, par ses faiblesses et ses insuffisances, dresse contre lui de nombreuses fractions de l'opinion qui aspirent à le réformer ou à le transformer"<sup>52</sup>.

Dans cette perspective, la propension à l'idéologie et l'irréductibilité des deux visions du monde concurrentes qui singularisent la vie politique française prennent tout leur sens. La demande idéologique s'avère en effet étroitement liée au degré de consensus. Ainsi que nous l'avons vu, plus la tension entre les deux systèmes de valeurs est importante, plus le consensus est menacé et plus la demande idéologique croît, la crise de légitimité représentant à cet égard une situation extrême. En outre, dans la mesure où l'antagonisme des principes idéologiques rend tout compromis difficile, la crise apparaît comme un "processus

51 Comme le note Serge BERSTEIN, "la médiation idéologique caricature ainsi la nature des enjeux et, à bien des égards, détourne l'énergie des Français des vrais problèmes pour la polariser vers des mythes mobilisateurs qui ne sont que des images très déformées du réel". Cf. «L'affrontement simulé des années 1930», *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 5, janvier-mars 1985, pp. 39-53, citation p. 51.

52 Michel WINOCK, *La fièvre hexagonale. Les grandes crises politiques de 1871 à 1968*, Paris, Calmann-Lévy, 1986, p. 365. Depuis l'avènement de la III<sup>e</sup> République, l'auteur dénombre quatre crises de ce type qu'il qualifie de "crises antisystème": le boulangisme, l'affaire Dreyfus, la crise du 6 février 1934 et celle du 13 mai 1958.



normal de régulation" <sup>53</sup>, la guerre verbale permettant en quelque sorte la purgation des passions et, en fin de compte, la résolution des contradictions <sup>54</sup>.

Sur le plan plus général de l'analyse culturelle, le rôle politique des intellectuels dans la France des années trente gagne donc à être réévalué à la lumière de la culture politique et, plus précisément, de la part qu'y occupe la référence au passé. En énonçant, d'un côté comme de l'autre, les valeurs centrales de leur vision du monde respective, en fournissant aux uns et aux autres un cadre mental de référence traditionnel -mais néanmoins renouvelé en fonction des impératifs politiques du moment- les intellectuels n'ont pas seulement alimenté le conflit idéologique, ils lui ont aussi donné sens. Ce faisant, ils ont rempli un rôle de producteurs d'idéologies assumant ainsi une fonction référentielle indispensable aux acteurs du champ politique.

De cette étude il résulte donc que l'engagement des intellectuels dans la France des années trente ne peut être réduit à un fait de nature politique, il est aussi un fait de culture, produit de la conjonction d'une crise de valeurs et du système d'attitudes politiques attaché, dans ce pays, au statut de l'intellectuel. D'où, en dernière analyse, cette constatation fondamentale : c'est la dimension culturelle de l'engagement qui, dans le cas de la France, permet de conclure le plus sûrement à son efficacité politique dans la mesure où, par les comportements explicites qu'il a engendrés, cet engagement a actualisé le rôle politique assigné par le corps social dans une situation de ce type à ceux qui occupent le statut de l'intellectuel.

**Summary: The political commitment of the intellectuals in France of the thirties : between culture and politics**

*Because of the extent and evidence of political participation of intellectuals in France of the thirties, the latter may be considered as full actors of the political life and debates of these years.*

*The historical circumstances are however not sufficient to explain the political role they then assumed. More precisely, the article is intended to show that in order to explain the peculiarity of the phenomenon, one must necessarily turn to the cultural data, i.e. the set of values and representations that found the social recognition of intellectuals in France and that account for the believe according to which those who, because of their intellectual activity, are notorious, have an authorized opinion on political matters.*

*In this perspective, one may conclude that the commitment of intellectuals in France of the thirties may not be reduced to a political fact. It also constitutes a cultural fact, resulting from the combination of a value crisis and the system of political attitudes attached, in this country, to the status of intellectuals.*

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 389.

<sup>54</sup> Serge BERSTEIN qui, pour sa part, voit dans la "guerre franco-française" un simulacre dont la vertu première est de canaliser le désarroi de la population dans les voies du discours, parle à ce propos de "catharsis". Cf. «L'affrontement simulé des années 1930», art. cit., p. 52.

# The termination of coalitions in Belgium

---

by Kris DESCHOUWER

Professor of Politics at the Vrije Universiteit Brussel

## I. Introduction

Coalitions are the usual form of government at the national level in Belgian politics. Since the introduction of the universal (male) suffrage in 1918, seven governments have been homogeneous: one lasting for 9 days in 1925, one lasting for 6 days in 1946, one lasting for three months in 1950, one lasting for two years between 1950 and 1952 and another one lasting for two years between 1952 and 1954, and finally one lasting for four months in 1958. Only the two governments between 1950 and 1954 had a parliamentary majority.

A coalition can be defined as an agreement between two or more organizations, that want to do a number of things together. A coalition then is by definition reduced both in its scope and in its duration. It ends when the job is done, when the term for which the agreement was valid is over, or when one of the partners decides that it does not want to continue the cooperation with the others. This all looks very simple, and actually it is simple.

In this article we want to systematize the knowledge on the termination of coalitions in Belgium, and at the same time look for some general mechanics or rules that could enable us to understand these terminations. We do not yet seek the elaboration of something that can be called a theory, with clearly defined variables and well formulated relationships between them, that could then be tested for Belgium and exported for comparative research. Since there has been no systematic account of the life and death of the Belgian coalitions - an account that goes beyond the basic statistics on composition, size and duration - this description is needed in order to see how eventually a more fully fledged theory could be produced. Furthermore the literature on coalition formation has focused very much indeed on the formation, and has so far not paid too much systematic attention to the mechanics of termination.

We will focus on the context in which coalitions live and survive, and on the events or kinds of events that can be held responsible for the termination of the coalitions. Our main source of inspiration will be Pridham's inductive theoretical framework for coalition behaviour<sup>1</sup>. He introduces it as a way of looking at coalitions that is deliberately not formalistic or predictive, and that should be useful both for the description of coalition formation and coalition duration.

---

1 G. PRIDHAM (ed), *Coalitional behaviour in theory and practice*, Cambridge University Press, 1986;

This theoretical framework was also used in C. RUDD & PIJNENBURG B., De contextuele dimensies van de vorming van regeringscoalities in België, 1965-1985, *Tijdschrift voor Sociologie*, 1988, p. 29-54

## II. Belgian coalitions: a general overview

Table 1 gives a general overview of all the governments since 1954. We start there, for 1954 was the end of the last single-party government the country ever had (with an exception of four months in 1958). The variation in duration is extremely high, going from 4 to 51 months. The latter is really exceptional: the coalition formed in 1961 was the only one that was able to reach the normal end of term. All the others died before that. The text under 'termination' gives a very short indication of the main reason (at first sight) for the termination of the coalition. It shows clearly how problematic the linguistic problems in Belgium have been (and still are) for the governmental stability.

TABLE 1

### Overview of Belgian governments since 1954

Date	Duration	Composition	N of parties	Size	Termination
4/54	50	SOC,LIB	2	52%	End of term
6/58	4	CD	1	49%	Enlargement of minority govt
11/58	30	CD,LIB	2	59%	Economy
4/61	51	CD,SOC	2	85%	End of term
7/65	8	CD,SOC	2	67%	Economy
3/66	27	CD,LIB	2	59%	Language
6/68	42	CD,SOC	3	60%	Hope for good electoral score
1/72	12	CD,SOC	3	60%	Language
1/73	15	CD,LIB,SOC	5	76%	Economy
4/74	2	CD,LIB	4	48%	Enlargement of minority govt
6/74	33	CD,LIB,RW	5	54%	Language
3/77	3	CD,LIB	4	48%	New govt formed
6/77	16	CD,SOC, VU,FDf	5	83%	Language
10/78	4	CD,SOC, VU,FDf	6	83%	New govt formed
4/79	10	CD,SOC,FDf	5	71%	Language
1/80	5	CD,SOC	4	66%	Language
5/80	5	CD,LIB,SOC	6	83%	Economy
10/80	8	CD,SOC	4	66%	Economy
4/81	6	CD,SOC	4	66%	Economy/Language
12/81	47	CD,LIB	4	53%	Heysel drama Language
11/85	30	CD,LIB	4	54%	Language
5/88	39	CD,SOC,VU	5	71%	Economy/Language
10/91	5	CD,SOC	4	63%	Language

The rise in the number of parties has to be mentioned. The government formed

in 1966 was the last one to be able to produce a coalition with two parties. The rise in the number of parties has a very simple reason: the three traditional parties (Christian-Democrats, Socialists and Liberals) were all split up in two different and unilingual parties. That happened in 1968 for the Christian-Democrats, in 1971 for the Liberals and in 1978 for the Socialists.

Two governments (1958 and 1974) started as minority governments, the first with only one party. This is very unusual in Belgium, and both governments were enlarged as soon as possible to a 'normal' majoritarian government. For the 1974 government that is of course a very special and unique reason for 'ending' the previous coalition.

For two coalitions the reason for the termination is indicated as 'formation of a new government'. This actually illustrates a methodological problem. Technically, any government stays in power until the next government is formed. During its last days or months, there might be no parliament any more (dissolved to be re-elected), and the activities of the coalition are during these days restricted to what is called the 'current affairs'. The political reality then is that the old governmental coalition is terminated, and that a new one still has to be formed. To produce the figure for the duration of the governments, we have used the technical definition, i.e. counting from the date of the appointment of a government until the date of its official dismissal. The governments formed in March 1977 and October 1978 are in fact governments that have already politically ended their life. Either one of the partners left it (1977) or the Prime Minister left it and was replaced (1978). The 'new' coalition then only goes on until the next one has been appointed. The reason to really form a new coalition and to keep a government going, are mainly constitutional: there must be a strict linguistic balance in the cabinet (that might be disturbed when one partner leaves), and often the newly elected Parliament is expected to be able to change the constitution, and therefore a declaration by a 'real' government is needed.

But in trying to explain how to read table 1, we have already started the explanation of the context in which coalitions live and die. We will do this now in a more systematic way.

### III. The contextual dimensions of coalition termination

#### A. *The historical dimension*

##### a. *The ethno-linguistic cleavage*

One needs a little bit of history in order to understand the setting in which coalitions are formed and dissolved. To be stressed in the first place is the importance of the ethno-linguistic cleavage that divides the Belgian society. The information in table 1 already shows how many times linguistic problems are the cause of coalition termination, or at least the final issue that makes it fall apart.

First the ethno-linguistic cleavage has produced a growing fractionalization of the party system. This happened in two ways, one direct and one indirect. The direct effect on fractionalization is the creation of new parties, becoming electorally successful since 1965, and focussing explicitly on the linguistic issues: the Volksunie defending the Dutch-speaking Community, the Rassemblement Wallon defending the interests of the Walloon region, and the FDF defending the rights of the French-speaking inhabitants (the majority) of the Brussels region. Their presence in the party system made the formation of coalitions more diffi-

cult, because the number of seats controlled by the traditionally governing parties was reduced. And the electoral success of these new parties put the traditional Belgian parties under stress, making them much more sensitive for these linguistic problems. In the governmental coalitions this stress can be felt, because it becomes less easy to deal with the linguistic problems, and crises concerning exactly these matters become more frequent, and can lead coalitions to their end.

The indirect effect of the success of the regionalist parties is even more important for the life of coalitions. Keeping the two language groups together within national parties has proven impossible. The three national parties fell apart, and this happened three times after the termination of a coalition that came to its end as the result of linguistic tensions.

For the old and linguistically separated Belgian parties the job might seem at first sight more easy now. They do not have to seek internal compromises any more. For the parties this is easier indeed, but for the coalitions it is a major problem. When before the split a linguistic issue might be solved by reaching a compromise within the parties, almost every linguistic issue that comes to the surface now ends on the table of the government. It is impossible to avoid these issues. And they have proven to be extremely effective coalition killers. Of the eight coalitions formed after 1978<sup>2</sup>, six ended because of (among others) linguistic troubles.

The separation of the national parties has one more effect on the coalitions. There is indeed no national party system any more. The Dutch-speaking parties only present candidates in the Dutch-speaking constituencies and in Brussels, while the French-speaking parties only present candidates in the French-speaking constituencies and in Brussels. They do not compete with the parties belonging to the other linguistic community. Electoral results are never computed and commented on the national level, but on the regional level.

The effect on the life of coalitions is obvious: the partners compete in the national governmental arena, but they are not sanctioned at that level. Elections can not really solve problems, because when an election is called as a result of a linguistic issue, the Dutch-speaking voters are offered no choice between different attitudes: all the parties will defend (more or less) the Flemish point of view. And in Wallonia everybody defends (more or less) the other view. And after the election, the two dissenting opinions have to coalesce again anyway. There is thus no danger to be sanctioned by the voters for blowing up a coalition. The parties in the opposition will often have defended an even more radical view than the parties in the government. When a linguistic problem comes up, parties feel a lot of pressure to be radical, and eventually to leave or kill the coalition, and not so much pressure to try to find a compromise in order to save the coalition. The separation of the national Belgian parties has built in a strong mechanism to shorten the life of the coalitions.

#### *b. The traditional and the new parties*

The so-called 'traditional' Belgian parties are the three - now six - parties that have their origins in the nineteenth century. These traditional parties are generally considered to be the governing parties. That means that so far they have indeed been the governing parties, and that for coalitions in the future they will

---

<sup>2</sup> There was a ninth coalition after October 1991, but that was only the remainder of the previous coalition, that had collapsed because of a linguistic problem.

be the most obvious candidates. The link between being traditional and having coalition potential, is very clear. The newer parties are sometimes called traditional, as soon as they show the readiness to play the traditional game, i.e. the game of coalition government.

Before 1974, all the coalitions had been formed by the three traditional parties. The enlargement of the Christian-Democratic and Liberal coalition in 1974 with the Walloon regionalists, was a historical moment. Later in 1977 the VU and the FDF participated in a coalition. The VU left the government in 1978, and the FDF in January 1980. In 1987 the VU was taken into the coalition again, but it left it in October 1991.

These few participations of non-traditional parties in the coalitions can not be considered as good experiences. The RW in 1974 caused quite some troubles. The party itself changed radically while it was in government (the more liberal wing joined the French-speaking Liberal party that was also in government at that time), which led to a reshuffling of the positions in the coalition. In 1977 it urged the other partners to go faster in realizing the regionalization plans, and wanted to put pressure on them by refusing to vote parts of the budget. This made the Prime Minister ask them, during a plenary session of the Parliament, to resign. It had never been seen before.

The VU entered the government in 1977, and was a fairly loyal partner. Yet its electoral results after the collapse of the coalition were disastrous, and a new and more radical Flemish Nationalist party was created: the Vlaams Blok. The FDF did better, and was also present in the next government. But then their fate looked like what happened with the RW before. They wanted the government to do more to please them, and were finally asked to resign. They never came back.

The VU came back into government in 1987, because it believed that the programme of reform of the state in the direction of a purely federal Belgium was worth the risk. It was again a loyal partner, often asking the other partners not to forget the state reform, but never pushing too hard. A conflict on the export of weapons - produced in Wallonia - finally made them leave the government. But this was close to the end of the government's term, and did not enable the VU to explain to its voters that it had at least realized the start of the federalization. It was again severely beaten.

Thus so far there have been four coalitions in which other parties than the traditional parties have been present. In three of them the premature termination of the coalition was caused by the non-traditionals. One can safely say that coalitions with non-traditional parties live shorter than the others. This should not be blamed on these parties as such. When they are asked to govern, it is because the other parties really need them: in 1974 to provide a simple majority, the other three times to provide a two-thirds majority in order to change the constitution. They are then put in a position that allows them more easily to increase the pressure on the partners.

There are today of course other non-traditional parties than the regionalists: two Green parties (one in each language group), a Communist party, two extreme right-wing parties, and a libertarian party. These never participated in a coalition (except for the Communists in 1945, but they are not represented in Parliament any more since 1985), and are not considered as potential partners. That means: one does not believe that they would play the game according to the rules.



## B. *The institutional dimension*

There is a whole range of institutional rules that form the context in which coalitions are formed and terminated. Some of these rules are formal, i.e. they are written and have the status of a law or of a constitutional rule. Most of these rules however are informal, are unwritten agreements. They might also be classified as belonging to the historical dimension of the coalition context, because they get the status of binding rules by simply referring to the past.

### a. *The linguistic parity*

Since 1970 the Belgian constitution obliges all the coalitions at the national level to respect a perfect balance between the two language groups. It means that the numbers of French-speaking and Dutch-speaking ministers (except for the Prime Minister) have to be exactly the same. This is called 'linguistic parity'. The practice already existed more or less before 1970, but it became constitutional in order to give the French-speaking minority in Belgium strong guarantees against discrimination<sup>3</sup>.

The Belgian government is a collective body that reaches its decisions by consensus. That is not a written rule, but it is generally accepted. It enforces the meaning of parity, for no decisions can be taken against the will of any of the language groups. The consequences of this for the life of the coalitions are very important. At first sight this device can help the coalition to stick together. It obliges the partners to look for consensus, and it offers the possibility of solving conflicts by log-rolling. A very often used technique to avoid a cabinet crisis, is letting several problems come together, and then solve them all at once. When the tension in the cabinet becomes very high, the solution is usually very close.

This consensus-type of decision making, combined with the linguistic parity, can also work in the opposite direction. It can attract problems, and especially - once again - the problems concerning the ethno-linguistic divisions. If one group feels that an issue is very important, and that it should be solved very quickly, it will try to get it on the agenda of the government. Then the other group is not able to avoid it, and when it does so, it opens immediately a crisis. A good example of this is what happened in 1981. The French-speaking Socialists wanted absolutely that the national state gave subsidies for the steel industry of Wallonia. The Flemish partners did not really refused this, but did not want to be pressed too hard. They wanted to deal with other matters first. The PS Ministers then went on strike, refusing to start any cabinet meeting if the first agenda item was not the Walloon steel industry. It meant the end of the coalition, also because the other French-speaking partner in the government had to follow this radical line.

If one party has a dissenting opinion, it might well decide to forget it and to stay with the others. For the outside world there is then consensus. If the issue is linguistic, it is never the problem of one party, it is immediately the problem of half of the government, and thus of the government as a whole. Once again, the Belgian coalitions are extremely vulnerable for these kind of problems.

---

<sup>3</sup> Actually there had always been a French-speaking majority in the cabinet, that slowly had become a fifty-fifty balance in the late sixties. The French-speaking parties were then able to get this parity rule, in order to avoid that the country's Dutch-speaking majority would be reflected in a Dutch-speaking majority in the cabinet. Before 1970, the parity rule would have been a protection for the Dutch-speakers in the coalition.



*b. Majoritarian and symmetrical governments*

No governmental coalition is able to realize anything, if it can not rely on a majority of the members of the Parliament. That is a very obvious principle of democratic control. As such it is part of the institutional context of coalition making and ending.

In the Belgian context there is also an unwritten rule to be added to this. It says that a governmental coalition should be sure to be able to control a majority in the Parliament. That simply means that a coalition has to be majoritarian. There is absolutely no tradition of minority government, and no experience with the mechanisms that keep minority coalitions going. When a coalition has no majority, it is simply not considered as being a valid coalition.

Two governments since 1954 had a minority status: a one-party government in 1958 that was enlarged to become a majority coalition after 4 months, and a coalition government in 1974. This latter could be started because there were negotiations going on with the three regionalist parties, in order to reach an agreement on regionalization. The promise by the minority coalition to try to reach an agreement as soon as possible was enough to offer it the guarantee of passive support in Parliament. Finally only the RW entered the coalition 2 months after the start.

The best illustration of the rule that says that a minority government can not go on, unless it knows for sure that it can soon become majoritarian, is the way in which this 1974 coalition came to its end. The RW ministers were forced to leave the government. From that point on, everybody simply accepted that there was a major political crisis, and that the coalition could not continue its life. The Prime Minister reshuffled the government in order to keep the linguistic parity intact, and then called new elections. He was more or less accused of having organized a coup, because he went on with a government having no majority and at the same time sent the Parliament home. There was of course nothing illegal, it was only unusual. When a coalition loses its majority, it means the end of that coalition. That is the rule in Belgium.

This is of course also connected with the bipolar structure of the country and of the government. When a party decides not to support the government any more, there is more than just a reduction of the majority or a loss of it. It also means - unless the party that quits has no linguistic counterpart - at the same time a disturbance of the delicate balance that is built into every coalition. If for instance the Dutch-speaking Socialists do not want to support a coalition any more, it is unthinkable - again an unwritten rule - that the coalition would go on without them, and with the French-speaking Socialists still inside the coalition. Whether the remaining coalition is majoritarian or not, is in this case absolutely irrelevant. If then a government would lose its majority this way, it would immediately be terminated. That is: the remaining parties would not continue together.

The (unwritten) rule is that governments must be symmetrical: both parties of the same ideological tradition are either both in or both out. A non-symmetrical government has so far never been formed, and when the symmetry is gone, the whole coalition comes to an end, and a completely new (but again symmetrical) construction has to be made. In other words, a change in a coalition is in Belgium automatically also the real end of it. There is no need to differentiate between a coalition that merely changes (one partner going or being replaced) and a coalition that ends. That is due to this law of symmetry.

*c. The Parliament under control*

We have so far been telling stories in which the political parties played a major role. Nothing has been said about the role that the Parliament and the parliamentary fractions play in all this. That is not by accident: this role is almost nonexistent, and absolutely irrelevant. The Parliament plays no substantial role in the termination of coalitions, only sometimes a formal ritual role, although this is much more important for the creation than for the ending of coalitions.

The role of the political parties in Belgian politics is predominant. They do not only control the government, but also the Parliament, the public administration, the judiciary institutions. This is to a large extent the consequence of Belgium being a consociational democracy.

The role played by the political parties in such a democracy, is very important. The parties are deeply rooted in society. They are much more than pure political organizations. They are the political centre of a densely organized subculture, of a world of their own. At all levels of the society, and in almost all the spheres of life, the parties can be seen. At least, the subcultural divisions can be seen, but then the party belonging to that subculture is never far away.

At the same time, the parties are the structures that organize the seeking of consensus at the level of the political elites. It is actually the parties' elites that must be 'prudent leaders', in order to prevent the subcultural divisions (organized and mobilized by themselves) to become the source of centrifugal mechanisms<sup>4</sup>. The political agreements then also have to be implemented, which brings the parties to a firm control over the Parliament and over the public administration, and which brings us back to the idea that parties are almost everywhere<sup>5</sup>.

A coalition is an agreement between parties. And in the parties, it is the central executive body (the Bureau), chaired by the party president, that has the power. The party president leads the delegation that negotiates the agreement with the others, decides on who can be a cabinet member and with which competences, leads or controls all the negotiations that are needed to reach consensus in the cabinet, and will prominently be there when no further agreement can be reached and when the coalition is terminated. The only importance of the fractions in all this, is their size. The size of each party in the Parliament is the basic information to know which combinations are viable, i.e. have a secured majority. Every fraction is thus considered as a single bloc, ready to deliver its fixed amount of votes every time when it is needed. And that is indeed how it goes.

The relevant conclusion for us here, is that a coalition is never terminated in the Parliament. It ends when the parties in it realize that they do not agree any more. If then the cabinet would go to the Parliament and ask for its support, it would not get it, because the MP's of the party or the parties that decided to quit, will not support the government. And even if the cabinet would still have a 50% majority after the departure of one of the partners, it would not go on, for then the symmetry would be gone. And in any case, the vote in the Parliament would not take place. When the end of a coalition is decided on the level

---

<sup>4</sup> R. LUTHER, *Consociationalism, parties and the party system*, in R. Luther & W. Müller, *Politics in Austria. Still a case of consociationalism*, Frank Cass, London, 1992, p. 45-98

<sup>5</sup> K. DESCHOUWER, *Organiseren of bewegen? De evolutie van de Belgische partijstructuren sinds 1960*, VUBPRESS, 1993

of the party's executives, the Prime Minister will announce the end of the coalition to the King, without first going to the Parliament.

There is one single exception on this rule for the coalitions after 1954. The coalition of Socialists and Christian-Democrats in 1980 introduced a plan for a regionalization of the state, for which it needed a 67% majority in both Houses. When in the Senate one article of the law was rejected by a few Dutch-speaking Christian-Democrats, as a result of which it failed to get the needed 67% support, the coalition was terminated. For all the other cases, the Parliament was not involved at all - except for the mathematical information on the size of the fractions - in the termination of the coalitions.

*d. The electoral system and the electoral strategies*

Belgium uses a very proportional list PR system. The most important consequence of that is of course the obligation to form coalition governments. After 1950 no party was able to reach a majority, and since today there are no national parties any more, it has become absolutely impossible to reach a majority. Coalition government has definitely become the rule.

The consequence of the proportionality is that there is no direct link between the electoral result and the subsequent coalition formation. Really winning the elections, in a way that guarantees the winning party to be part of the next coalition, is not possible. This is due in the first place to the fact that the relative winner - the largest party - will be fairly small. After the 1991 elections (producing the highest fractionalization so far) the largest party (Dutch-speaking Christian-Democrats) polled 16.8%. In 1987 it had 19.5%. Its highest score since the linguistic split in 1968 was 26.2% in 1977.

Since really winning is out of the question, the term 'winning' has received a different meaning. A party scoring better than its own previous score, will be considered as having 'won' the elections. And this way of winning is politically more important than being the largest party. The 'winning' party will then claim that it has the right to be in the coalition, or at least has the right to make the first move. If that 'winning' party is a traditional party, it might indeed be allowed to have a try. But the final result can be just anything.

Not only the electoral result per party is important. The second reason why there is no way of winning that guarantees a place in the coalition, is again the needed symmetry of the government. The 'winning' party family in the north might well be a 'losing' party family in the south. A really large party in the south might be rather small in the north.

Taking all this into account, there is a general rule to be found, that connects - but only in the long run - the electoral results to the coalition formation: the parties that are the largest in their own region, and the parties of the other region that are ideologically connected with one of these, have more chances to be in the coalition. Or more concrete: the Christian-Democrats (strongest in Flanders) and the Socialists (strongest in Wallonia) have the best chances, and do indeed often govern together. It is a combination that always has a majority. The Liberals do not govern that often. They are too small both in the north and in the south, although the French-speaking Liberals are larger than the Christian-Democrats, and the Dutch-speaking Liberals have the same size as the Socialists. Only when the 'normal' coalition is not possible (for ideological, not mathema-

tical reasons), a combination of Christian-Democrats and Liberals may be formed<sup>6</sup>

These mechanisms of coalition formation are also important to understand coalition termination, because they give us the context in which parties decide on their strategies. They have to combine three kinds of goals: realizing their ideology, winning elections and reach power. A coalition is a way of realizing (at least partially) the first, but in order to be able to do so or to keep on doing so, they must have enough votes and be able to enter a coalition. The closer a coalition comes to the end of its term, a process that starts from the very first day, the more the participating parties will start thinking of the next electoral deadline, and of the votes needed in order to keep the size that enables it to govern again, and if possible get even more power in the next coalition. At the end of the coalition, it is of course not the coalition going to the voters, but every single party separately, and all of them only in their own region.

A coalition can eventually be terminated because the parties feel that going on might harm them in the longer run. Actually, a premature end of a coalition is almost by definition the result of this kind of strategic clash. That is just part of the democratic game. A coalition is a sort of chicken game, in which staying too long might be disastrous. But how can a party know when it is time to jump out of it? What information does it have in the first place to assess the possible consequences of an early departure? Opinion polls can give indications of the potential electoral strength, but not on the effect of blowing up a coalition. And in any case - and here is our major point - the electoral result as such is not extremely important, since there is no immediate link between that result and the power of the party in a possible next coalition.

This absence of a direct link between the electoral effects of ending a coalition, and the chances to be part of the next one, gives the parties quite some freedom, and enables them to focus very much on their ideological goal. They can use that goal as their major yardstick to measure the advantages of staying in the coalition. And the more the further power of a party is 'disconnected' from its electoral score, the more freedom it will have and take to play the game that way. The strength of a party in the coalition is then not only a function of its size and its weight in the coalition, but also of the degree in which its presence can not really be avoided.

The current situation, in which the fractionalization in Flanders is much higher than in Wallonia (the largest parties scoring respectively 27% and 37%), gives quite some power to the French-speaking Socialists. Controlling almost 40% of the French-speaking votes, the party can easily lose at the polls, and still be absolutely needed for the next coalition. In a coalition, it enables them to stay, and to put the pressure on the others. The others have to make a choice: either go on and accept the ideas of the French-speaking Socialists (risking electoral defeat and a reduction of their power), or quit. But then next time they will have to deal with the French-speaking Socialists again.

*e. The need to reform the unitary state*

Belgium was created in 1830 as a unitary state. The growing awareness of both the Flemings and the Walloons of their own distinct identity, has led to the

<sup>6</sup> K. DESCHOUWER, *Ideologie of de voorkeuren van de CVP? Coalitievorming en de economische toestand in België*, in *Verkiezingen en de economie*, Centrum voor Economie en Management Science, V.U.Brussel, 1991, p. 113-148

gradual devolution of the state into autonomous and federated Regions (geographically) and linguistic Communities. To do so, the Constitution had to be changed. This happened in 1970, 1980, 1988 and 1993. In order to change the Constitution, the Parliament and the government have first to make a list of the articles that can be revised. The approval of such a list leads to the automatic dissolution of the Parliament and to new elections. The new Parliament is then able to change the articles that were in the list, and it needs therefore a two thirds majority.

Since the early sixties, the issue of the state reform has been on the political agenda and almost all the Parliaments since then have been 'constituant', i.e. had the right to change the Constitution. Yet only a few coalitions did control enough seats in the Parliament to initiate changes.

Both the issue as such and the institutional rules needed to deal with it, are an important part of the context for coalition formation and termination. First they lead to oversized coalitions, with partners that are more or less explicitly brought in for the extra seats that they can control. In 1977 the VU and FDF were added to a classical Christian-Democratic and Socialist coalition. One of the two extra partners could even been missed for the 67% majority. The VU not wanting to go on governing, the next coalition only kept the FDF as extra partner. In 1980 the Liberal parties (and one could actually been missed) were added to such a coalition, after it had failed to pass a vote for which the 67% was needed. In 1988 only the VU was added to the same basic coalition (the FDF had then become too small to play a significant role). For the normal work of the coalition, these extra partners are not needed. It puts them in a difficult situation. The 1977 coalition came to an end when the real work on the state reform had to start. The next coalition got rid of the FDF after 10 months, the 1980 coalition saw the Liberals leave (after having provided the two thirds) after 5 months, and the VU left the 1988 coalition (*idem*) in 1991. These large coalitions are thus not very stable. Especially the partner that gets the status of 'extra' becomes frustrated, because it has not enough power to influence the other decisions. For these decisions, the other parties can simply take the risk of losing the extra partner.

The work on the reform of the state took four revisions of the constitution, and many reforms were started and tried out, without reaching the final implementation. Every time when a coalition collapses, and when premature elections seem to be the only way out, there is this idea that one should not forget to do what is necessary in order to allow the next Parliament to carry on the work on the state reform. It means that after the real political end of a coalition, it goes on working - eventually with one partner out of it, when this does not hamper the symmetry - and its only task is just to draft the list of the constitutional articles to be changed. This explains the coalitions for which the reason for their ending is the installation of the next government. In reality, they were already gone before.

### *C. The general context*

This last heading is more like a rest category. Two more aspects of the coalition context have to be mentioned, but they can not be classified under the previous headings. We want to discuss the effect of international events, and of the economical situation.



*a. The international context*

Belgium is too small to play a major role on the international scene. It merely follows the others. International events or initiatives are not very important for the life of a coalition, and have so far never produced the termination of one. This does of course not mean that conflicts and debates about the international policy do not occur, or do not contribute to the stress that in the end makes a coalition die for an other cause. The debates on the installation of cruise missiles in the late seventies and early eighties for instance produced some heavy storms in the coalitions.

The international context in general looks more like something that keeps a coalition alive. Two examples can be given here. The coalition formed in 1988 was not doing too well. It managed to get some elements of a state reform accepted, but not all that was agreed on when it started. In normal times this coalition would have collapsed on any explosive matter that would have occurred one day or another. But the international tension in the Persian Gulf kept it alive. As soon as the tension started, there were (a few) military forces sent out. And every time that the idea of ending the coalition came up, the argument of 'the boys abroad' was used. Sending soldiers out is indeed exceptional for Belgium, and there was this general feeling that the government should not leave them alone. It had to stay. When the tension in the Gulf increased and when the real war came, this argument was even stronger.

*b. The economical situation*

The economical situation of the country (of course connected to the economical situation abroad) is something that seems to be a fairly good predictor of coalition changes<sup>7</sup>. The mechanism goes like this: when the economical situation is high on the agenda (higher than the ethno-linguistic quarrels), and the indicators are bad (inflation, unemployment, public dept,...), the Socialist parties tend to be replaced by the Liberal Parties. The party in the centre, the Christian-Democrats, then needs to change its policy, and this is done by changing the leadership.

In 1966 there is a centre-left coalition. Financial experts publish a report, urging the government to cut down expenses. The Socialists do not accept this, and the coalition dies. The leadership in the Christian-Democracy changes, and a man much more inclined to follow an orthodox liberal policy (Paul Van den Boeynants) becomes Prime Minister. He governs with the Liberals.

In 1974 there is a large coalition of all the traditional parties. The oil-crisis makes inflation and unemployment jump up. Liberals and Socialists in the coalition are not able to reach an agreement on the kind of economic policy to be followed. It means the end of the coalition. A new Christian-Democratic leader (Leo Tindemans) comes to the front, and forms a coalition with the Liberals. The urge to get rid of the Socialists and to govern with the Liberals was so big, that the new coalition started off as a minority cabinet.

In 1981 the Christian-Democrats govern once more with the Socialists. The problems with the budget become very important, but the Socialists do not accept a very radical plan introduced by Prime Minister Wilfried Martens. First only

---

<sup>7</sup> K. DESCHOUWER, *Ideologie of de voorkeuren van de CVP? Coalitievorming en de economische toestand in België*, in *Verkiezingen en de economie*, Centrum voor Economie en Management Science, V.U.Brussel, 1991, p. 113-148

the Prime Minister goes, and is replaced by an other one, but after a few months the coalition is terminated, and Martens comes back with a coalition with the Liberals.

### **Conclusion**

In this article we have tried to describe in a logical manner the circumstances and the context in which coalitions in Belgium are terminated. We have not produced an elegant set of propositions, but only went through a more or less organized check-list of contextual dimensions that might throw a light on the life and death of the coalitions.

The major element in this context has been the duality of the country. The salience of the ethno-linguistic cleavage, the separation of the parties and of the party systems of the north and the south, and the attempts to solve the linguistic problems by reforming the state, all have explicitly to be taken into account by any researcher trying to understand the termination of coalitions. Only with this description in the back of the mind, the Belgian data on the kind of coalitions and the duration of them, can be fully understood, and can then be entered into models for comparative analysis.

### **Summary: The termination of coalitions in Belgium**

*Coalitions have a limited life-span. There has been quite some research on the duration of coalitions and on the factors explaining variations in duration. But there is so far no solid theory on the mechanics of the termination of coalitions.*

*This article gives an overview of the mechanics of termination in Belgian politics. By using the contextual approach (Pridham), that has originally been produced to analyse coalition formation, this overview might be a first step in the construction of a comparative explanatory model. The historical context, the institutional setting, the international context and the economical situation are described as elements that affect the termination of coalitions. The Belgian ethno-linguistic cleavage proves to be a very effective coalition-killer.*





# Fiscale oversijpelingeffecten in federaal België: de EG-aanwezigheid en de Brusselse gemeentefinanciën

door Bruno HEYNDELS

Docent Economie aan de VUB

## I. Inleiding

Brussel vervult een belangrijke internationale functie. Tal van internationale organisaties hebben hun (hoofd-)vertegenwoordiging in het Hoofdstedelijke Gewest. In vele gevallen ging de vestiging van deze instellingen in ons land gepaard met bijzondere overeenkomsten waarbij o.m. een gunstige fiscale behandeling werd bedongen voor het betrokken personeel. De zgn. **voorrechten inzake inkomstenbelasting**<sup>1</sup> die de nationale overheid toekende aan de ambtenaren van de internationale instellingen kunnen worden beschouwd als een onderdeel van de prijs die België betaalde ter compensatie van de voordelen die gepaard gaan met de internationale aanwezigheid in ons land. Dergelijke overeenkomst geeft in de Belgische federale context aanleiding tot het ontstaan van zgn. (verticale) fiscale oversijpelingeffecten: de *nationale* beslissing kan verre gaande gevolgen hebben voor de lagere overheidsgeledingen in ons land, i.c. voor de gemeenten<sup>2</sup>. Inderdaad, de voorrechten toegekend aan een belangrijke groep van internationale ambtenaren houden in dat dezen geen personenbelasting verschuldigd zijn. Dit betekent zeer concreet dat de nationale beslissing met zich meebrengt dat de gemeenten op wiens grondgebied deze ambtenaren verblijven, worden geconfronteerd met een "verlies" aan belastbare grondslag van de aanvullende personenbelasting. Vooral wanneer de internationale aanwezigheid zeer uitgebreid wordt, kan dit ertoe leiden dat de budgettaire bewegingsruimte van de betrokken gemeenten wordt ondergraven.

In wat volgt, bekijken we de impact die de internationale aanwezigheid via de aanvullende personenbelasting op de Brusselse gemeentelijke financiën uitoefent. De sterke concentratie van internationale instellingen en de daar tewerkgestelde ambtenaren in het Hoofdstedelijke Gewest heeft voor gevolg dat de Brusselse gemeenten in bijzondere mate getroffen worden door de negatieve effecten die uitgaan van de toegekende belastingvrijstellingen. Door de grote verscheidenheid van fiscale uitzonderingsmaatregelen, alsook door een gebrek aan statistisch materiaal, is het niet mogelijk om de impact van de internationale

<sup>1</sup> Voor een volledig overzicht van deze en andere voorrechten binnen de Belgische fiscaliteit, zie J. VAN DEN EINDE, Overzicht van de diplomatieke consulaire en internationale voorrechten inzake inkomstenbelastingen en verkeersbelasting, deel I, *Bulletin der Belastingen*, nr. 677 speciaal, p. 1-145; VAN DEN EINDE, idem, deel II, *Bulletin der Belastingen*, nr. 688 speciaal, p. 147-265.

<sup>2</sup> Een analoog probleem stelt zich voor de Gewesten, en meer bepaald voor het Brussels Gewest aangezien de internationale activiteiten zich voornamelijk in dit Gewest lokaliseren. Voor een onderzoek naar de budgettaire impact van de EG-aanwezigheid voor het Hoofdstedelijke Gewest, zie B. HEYNDELS & J. VUCHELEN, De evolutie van de personenbelasting in het Brussels Gewest, studie uitgevoerd in opdracht van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (minister Chabert).

aanwezigheid volledig te becijferen. Daarom beperken we ons hier tot een evaluatie van de aanwezigheid van de grootste groep van internationale ambtenaren, t.w. deze verbonden aan de Europese Gemeenschap. Daarbij bekijken we de EG-aanwezigheid vanuit het standpunt van de gemeentelijke overheden binnen het Brusselse Gewest. De vraag die we ons zullen stellen, is wat de mogelijke opbrengst zou zijn van een (gemeentelijke) aanvullende personenbelasting op de inkomsten van de EG-ambtenaren indien dezen zouden zijn onderworpen aan personenbelasting. Het moet duidelijk zijn dat ons studieopzet beperkt blijft tot een *ruwe* schatting van de budgettaire implicaties van dergelijke maatregel.

Alvorens onze berekeningen te presenteren, situeren we in paragraaf 2 de EG-problematiek in het ruimer kader van het Belgisch federaal bestel. Daarbij besteden we aandacht aan de belastingfinanciering van de gemeenten en aan de daarbij voorkomende fiscale oversijpelingseffecten.

## II. Fiscale oversijpelingseffecten in federaal België

De uitbouw van België tot een federale staat brengt een aantal zeer specifieke problemen met zich mee. De centrale vraag betreft de toewijzing van de respectieve overheidstaken. Concreet, stelt zich daarbij de vraag welke overheidsgeleding welke taak op zich moet nemen. De theoretische uitwerking van dit zgn. "toewijzingsvraagstuk" gebeurt volgens het welbekende subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel streeft naar een maximale decentralisatie van de overheidstaken. Pas wanneer de uitoefening van een bepaalde overheidstaak op een lager niveau expliciete nadelen oplevert, kan een toewijzing aan een hogere geleding worden overwogen. In termen van Musgrave's "heilige drievuldigheid", houdt de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in dat de allocatieve opdrachten van de overheid maximaal worden gedecentraliseerd, dit terwijl de herverdelende en de stabiliserende functies aan de centrale overheid toekomen.

De lokale fiscaliteit vormt één van de belangrijkste hoekstenen van de gemeentelijke autonomie in ons land. De mogelijkheid tot het heffen van belastingen stelt de lokale overheden in staat om inkomsten en uitgaven precies op elkaar af te stellen. Bovendien laat de ruime waaier aan mogelijke belastingen de gemeentelijke autoriteiten toe om bij de inkomstenverwerving eigen klemtonen te leggen<sup>3</sup>. De fiscale keuzevrijheid van de gemeenten wordt echter op verschillende wijzen beperkt. De toezichhoudende overheid definieert daarbij zeer strikte regels voor de gemeentelijke fiscaliteit. Het "theoretische gamma" aan belastingen dat de lokale besturen ter beschikking hebben, wordt aldus gekenmerkt door tal van belastingen met een erg beperkte grondslag. Vanuit een zuiver financieringsoogpunt zijn deze belastingen daardoor minder aantrekkelijk. Het onmiddellijke gevolg daarvan is dat de meeste gemeenten voor hun fiscale inkomsten in hoofdzaak zijn aangewezen op slechts twee belastingen, t.w. de opcentiemen op de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting. Deze twee (aanvullende) belastingen zijn goed voor ruim 80 procent van de gemeentelijke fiscale inkomsten.

Het "aanvullende" karakter van beide belastingen houdt in dat de gemeentelijke belasting wordt berekend als een percentage van een belasting geheven door een andere overheidsgeleding. Respectievelijk worden de opcentiemen op

<sup>3</sup> In de (Vlaamse) praktijk heffen sommige gemeenten dan ook tot 48 verschillende belastingen (B. HEYNDELS, De gemeentelijke fiscaliteit in het Vlaamse Gewest: een analyse van de begrotingen 1991, *Het Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 180, p. 5-14).

de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting geheven op de Gewestelijke <sup>4</sup> onroerende voorheffing en op de nationale (Federale) personenbelasting. Deze "techniciteit" creëert een bijzondere afhankelijkheid: elke wijziging die de Gewestelijke - respectievelijk de nationale - overheid aanbrengt aan de "basisbelasting", heeft voor gevolg dat de gemeentelijke inkomsten worden beïnvloed (qua omvang en/of samenstelling). Dergelijke interrelatie vormt een bijzonder geval van hetgeen in de economische literatuur algemeen wordt aangeduid als fiscale oversijpelingseffecten: hiervan is sprake wanneer beslissingen omtrent het belastingbeleid in een welbepaalde jurisdictie de welvaart in andere jurisdicties beïnvloeden. In een context van overlappende overheidsgeledingen onderscheiden we horizontale en verticale oversijpelingseffecten, naargelang de welvaartsimplicaties zich situeren op één bepaald overheidsniveau, dan wel dat ze zich voordoen tussen verschillende overheidsgeledingen. Deze oversijpelingseffecten kunnen een uiterst uiteenlopend karakter hebben. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen technische en geïnduceerde invloeden <sup>5</sup>. **Geïnduceerde** (of afgeleide) **oversijpelingseffecten** zijn deze welke voortvloeien uit een reactie vanwege de belastingplichtigen. Deze reacties kunnen velerlei zijn: wanneer bijvoorbeeld de nationale overheid de belastingdruk sterk opvoert, kunnen een aantal belastingbetalers hierop reageren door een inkrimping van hun arbeidsaanbod, eventueel gepaard gaand met een uitbreiding van informele (al dan niet "zwarte") activiteiten of nog door het onderbrengen van hun activiteiten in een vennootschapsconstructie. Uiteindelijk kan de belastingdruk leiden tot uitwijking van een aantal belastingplichtigen <sup>6</sup>. In alle gevallen vermindert de belastbare grondslag, dit zowel voor de gemeenten als voor de nationale overheid.

De belastingvrijstellingen verleend aan de internationale ambtenaren vormen een voorbeeld van de **technische oversijpelingseffecten**. Deze weerspiegelen de regelgevende bevoegdheid van de nationale overheid m.b.t. de definiëring van de belastbare grondslag en de (nationale) tariefstructuur. Deze laatste bepaalt zowel het gemiddeld niveau van de belastingdruk als de "herverdelingskracht" van de belasting. Veranderingen in de bepaling (omschrijving) van de grondslag of in de tariefstructuur hebben onmiddellijke gevolgen voor de gemeentelijke belastingopbrengst.

Vanuit een beleidsmatige invalshoek vormt de a-symmetrische "machtsverhouding" tussen de nationale overheid enerzijds en de gemeenten anderzijds een cruciaal element, vooral wanneer de gevolgen van bepaalde maatregelen verschillend zijn voor beide overheidsgeledingen. Het voorbeeld van de geïnduceerde

<sup>4</sup> De onroerende voorheffing is als dusdanig geen "zuiver Gewestelijke" belasting. De Regio's krijgen weliswaar de opbrengsten van deze belasting en ze zijn tevens bevoegd om de aanslagvoeten te bepalen. De definiëring van de belastbare grondslag blijft echter een nationale materie.

<sup>5</sup> We beperken ons bij de hierna volgende illustraties tot de verticale oversijpelings-effecten.

<sup>6</sup> Migraties (mede) als reactie op een hoge belastingdruk doen zich vnl. voor binnen een beperkte geografische context. Deze problematiek wordt in de economische literatuur - via het zgn. Tiebout-model - dan ook typisch geassocieerd met een context van lokale overheden. Niettemin stelt deze problematiek zich ook op een internationaal niveau: het voorbeeld van de Nederlanders die zich (mede) omwille van de vermogensbelasting in eigen land op Belgisch grondgebied komen vestigen vormt hiervan een voorbeeld "dicht bij huis".

ceerde oversijpelingeffecten was hieromtrent duidelijk: een hogere belastingdruk kan mogelijk aanzetten tot belastingvermijding door een "vlucht" naar de vennootschapsvorm. Voor de nationale overheid betekent dit dat het verlies aan opbrengst uit de personenbelasting gedeeltelijk zal worden gecompenseerd door een hogere opbrengst van de vennootschapsbelasting. Voor de gemeenten is er geen sprake van dergelijke compensatie.

Ook m.b.t. de technische oversijpelingeffecten zijn de nationale en gemeentelijke gevolgen niet steeds gelijklopend. Budgettaire neutrale "herschikkingen" van de (nationale) personenbelasting kunnen de gemeentelijke inkomsten sterk beïnvloeden. Wanneer bijvoorbeeld de nationale overheid de hoogste marginale tarieven verlaagt en de minderopbrengst compenseert door een verlaging van het van belasting vrijgesteld minimum, is dit voor de nationale fiscus een nuloperatie. Voor armere gemeenten zal deze hervorming echter een "winst" aan belastinginkomsten met zich meebrengen, dit terwijl rijkere gemeenten een minderopbrengst zullen realiseren. De gemeenten hebben bij deze regelgeving geen directe inspraak. Dit betekent concreet dat de lokale overheden de nationale beleidskeuzen "ondergaan" <sup>7</sup>.

Ook de toekenning van belastingvoordelen aan de internationale ambtenaren kent een dergelijke a-symmetrie. Het betreft hier een beslissing van de nationale overheid waarbij deze de voorrechten inzake inkomstenbelasting beschouwt als (een deel van) de prijs die betaald wordt voor de internationale aanwezigheid in ons land. Als dusdanig vormt deze gunst een kostenelement in de voorafgaande kosten/baten analyse van de centrale overheid. Vanuit een budgettaire standpunt is deze kostprijs (als percentage van de totale opbrengst van de personenbelasting) erg bescheiden. Het betreft hier immers een relatief kleine bevolkingsgroep. Voor de gemeenten - die niet rechtstreeks in het beslissingsproces zijn betrokken - is deze situatie totaal verschillend. De internationale aanwezigheid is inderdaad zeer sterk geconcentreerd in het centrum van ons land, en meer bepaald in de gemeenten van het Hoofdstedelijke Gewest. In de kosten/baten analyse hebben deze gemeenten daardoor via de belastingvrijstelling een relatief grotere kostprijs. Het spreekt voor zich dat de Brusselse gemeenten ook delen in de voordelen die gepaard gaan met de internationale aanwezigheid (bijv. hogere handelsomzet, afgeleide tewerkstelling). Deze voordelen situeren zich echter slechts in zeer beperkte mate op het niveau van de lokale overheden. Wat betreft lokale fiscaliteit is er eventueel een voordeel via de opcentiemen op de onroerende voorheffing: in de mate dat de internationale aanwezigheid leidt tot hogere vastgoedprijzen of tot een uitbreiding van de bestaande woningvoorraad, neemt ook de belastbare grondslag van deze gemeentelijke belasting (t.w. het kadastraal inkomen) toe. Een kosten/baten analyse van de internationale vertegenwoordiging op het niveau van de (Brusselse) gemeenten dient uiteraard rekening te houden met al deze effecten.

Een niet te verwaarlozen element is echter dat het beslissingsproces omtrent de internationale aanwezigheid nauwelijks ruimte laat voor inspraak van indivi-

<sup>7</sup> De gemeenten zijn niet per definitie "slachtoffer". Zo kunnen de lokale besturen een negatieve invloed uitoefenen op de opbrengst van de nationale vennootschapsbelasting door te opteren voor belastingen op de bedrijven. Deze belastingen gelden voor de bedrijven als een kost die in mindering kan worden gebracht van het belastbaar inkomen. Als dusdanig kunnen de gemeenten de nationale overheid "belasten". Het moet echter duidelijk zijn dat dergelijke situaties vanuit een budgettaire standpunt eerder bescheiden zijn.

duel gemeenten. Deze kunnen dan ook hooguit "hopen" dat de baten de kosten overtreffen, of toch minstens compenseren.

### III. De EG-aanwezigheid in de Brusselse gemeenten en haar impact op de opbrengst van de aanvullende personenbelasting

#### A. Inleiding

In voorliggende paragraaf willen we een schatting maken van de budgettaire impact die de toekenning van voorrechten inzake inkomstenbelasting aan de EG-ambtenaren heeft voor de Brusselse gemeenten. Deze voorrechten vloeien formeel voort uit het protocol betreffende voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen van 8 april 1965 (Van den Einde, 1989, blz. 198). Voor onze studie is hierbij vooral de bepaling in artikel 13 van dit Protocol relevant: dit artikel stelt alle ambtenaren van de EG vrij van nationale belastingen op de wedden, lonen en vergoedingen die hen door de Gemeenschappen worden uitbetaald<sup>8</sup>.

Na een korte beschrijving van de "Europese aanwezigheid" binnen het Hoofdstedelijke Gewest (paragraaf 3.2) formuleren we in paragraaf 3.3 een antwoord op de vraag welke opbrengst de gemeenten zouden genereren ingeval de EG-lonen belastbaar zouden zijn in de personenbelasting. Het moet duidelijk zijn dat deze potentiële opbrengst enkel kan worden geïnterpreteerd als een schatting van de *kostprijs van de voorrechten inzake inkomstenbelasting*. Deze (benaderde) kostprijs mag niet worden gelijkgeschakeld met (een deel van) de kostprijs van de EG-aanwezigheid. Om de kostprijs van de EG-aanwezigheid in termen van aanvullende personenbelasting te berekenen is een complexere vraagstelling noodzakelijk: daarbij dient immers de vraag gesteld hoe de bevolking (en de belastingopbrengst) van de Brusselse gemeenten eruit zou hebben gezien zonder EG-aanwezigheid. Een cruciale vraag daarbij is of de EG-ambtenaren in de Brusselse gemeenten zich hebben gevoegd bij de "oorspronkelijke" bevolking, dan wel of ze de plaats hebben ingenomen van (een deel van) deze bevolking. In het eerste geval kan men stellen dat hun aanwezigheid de opbrengst van de aanvullende personenbelasting niet heeft beïnvloed, in het tweede geval is deze opbrengst wel degelijk uitgehold door hun aanwezigheid.

#### B. De EG-aanwezigheid in de Brusselse gemeenten

De EG-vertegenwoordiging in ons land is zeer aanzienlijk: anno 1990 waren ruim 14.541 EG-ambtenaren werkzaam in Brussel (zie tabel 1). Wanneer men de partners en personen ten laste meerekent, komt tot een "EG-populatie" van 36.546 personen. Het is duidelijk dat deze populatie qua woonplaats sterk is geconcentreerd in het Hoofdstedelijke Gewest: 9.094 EG-ambtenaren wonen in één

<sup>8</sup> Merk op dat een afschaffing van dit artikel niet inhoudt dat alle EG-ambtenaren onderworpen zullen zijn aan de personenbelasting. Het genoemde protocol verleent immers eveneens zgn. "exceptie van fiscale woonplaats" voor personeelsleden die op het ogenblik van hun indiensttreding hun fiscale woonplaats hadden op het grondgebied van een andere EG-lidstaat dan België. Deze maatregel houdt concreet in dat de betrokkenen onderworpen zijn aan de Belasting der Niet-Verblijfhouders (B.N.V.). Onderwerping van alle EG-ambtenaren aan de (aanvullende) personenbelasting vereist uiteraard ook een afschaffing van deze "exceptie" (of de mogelijkheid om een aanvullende B.N.V. te heffen).



van de 19 Brusselse gemeenten. Inclusief familieleden geeft dit een totaal van 20.202 personen, hetzij 2,10 procent van de Brusselse bevolking. Uit tabel 1 blijkt evenzeer dat de EG-populatie niet homogeen gespreid is over de Brusselse gemeenten. Brussel-stad alsook St.-Lambrechts Woluwe en St.-Pieters Woluwe herbergen elk ruim meer dan 1000 ambtenaren. Inclusief gezinsleden betekent dit in de drie voornoemde gemeenten een vertegenwoordiging van telkens ongeveer 3.000 "Europeanen". Wanneer men deze Europese vertegenwoordiging relateert aan het lokale aantal inwoners stelt men vast dat vooral St. Pieters Woluwe een sterke "euro-densiteit" kent: de gezinnen van de EG-ambtenaren vertegenwoordigen ruim 8 procent van het aantal inwoners. Ondanks het feit dat Brussel-stad het meeste EG-ambtenaren herbergt, is het aandeel van deze ambtenaren (inclusief gezinsleden) in de totale bevolking 2,15 procent, hetgeen nauwelijks hoger is dan het Gewestelijk gemiddelde.

TABEL I

De EG-vertegenwoordiging in de Brusselse gemeenten anno 1990

gemeente	EG-ambtenaren	ambtenaren incl. familie	aandeel in lokale bevolking (in %)
Anderlecht	124	323	0,36
Brussel	1.549	2.935	2,15
Elsene	734	1.541	2,11
Etterbeek	912	1.751	4,45
Evere	147	333	1,13
Ganshoren	50	127	0,62
Jette	81	193	0,50
Koekelberg	46	120	0,75
Oudergem	457	1.140	3,91
Schaarbeek	810	1.746	1,67
St. Agatha Berchem	45	113	0,61
St. Gillis	186	380	0,87
St. Jans Molenbeek	148	355	0,51
St. Joost ten Node	124	271	1,25
St. Lambr. Woluwe	1.371	2.963	6,16
St. Pieters Woluwe	1.266	3.082	8,05
Ukkel	624	1.810	2,41
Vorst	153	376	0,81
Waterm. Bosvoorde	257	643	2,58
<b>GEWEST BRUSSEL</b>	<b>9.084</b>	<b>20.202</b>	<b>2,10</b>
<b>BELGIË</b>	<b>14.541</b>	<b>36.546</b>	<b>0,004</b>

Bron: Mens en Ruimte, 1990 (Brussel, de internationale uitdaging), blz. 3.19 en eigen berekeningen (laatste kolom)

### *C. De afschaffing van de voorrechten inzake inkomstenbelasting van de EG-ambtenaren: de opbrengst voor de Brusselse gemeenten*

De belangrijke Europese aanwezigheid in een aantal Brusselse gemeenten onderstreept de relevantie van de vraag welke de fiscale opbrengst voor de ge-



meenten zou zijn indien de EG-ambtenaren onderworpen zouden zijn aan de personenbelasting. In een recent onderzoek -uitgevoerd in opdracht van het Brussels Gewest - naar de economische implicaties van de EG-aanwezigheid in Brussel werd voor de EG-ambtenaren een gemiddeld "netto-inkomen" berekend van 1.767.929 frank in 1990 (Mens en Ruimte, 1990, blz. 3.25)<sup>9</sup>. Onderwerping van dit bedrag (na aftrek van de forfaitaire beroepskosten) aan de personenbelasting zou inhouden dat de gemiddelde EG-ambtenaar 672.636 frank zou betalen, dit in de veronderstelling dat de belastingplichtige als alleenstaande kan worden beschouwd (tarieven aanslagjaar 1991)<sup>10</sup>. Elk procent aanvullende personenbelasting zou m.a.w. 6.726 frank per ambtenaar opleveren aan de gemeente.

Ben cruciale vraag die zich opdringt, is deze naar de mate waarin de EG-ambtenaren in het voornoemde taxatiescenario erin zouden slagen om de belasting af te wentelen. Het is allicht onwaarschijnlijk dat deze hervorming zou kunnen plaatsvinden bij constante bruto-inkomens. Een realistischer scenario is allicht dat de ambtenaren een deel van de belasting afwentelen op de EG, dit door middel van hogere bruto-lonen. Dit alles zou uiteraard enkel resulteren in een nog hogere (aanvullende) personenbelasting. De vermelde 6.726 frank kunnen in die optiek dan ook worden gezien als een absolute ondergrens<sup>11</sup>.

Zelfs onder de minimalistische interpretatie dat de EG-lonen onveranderd blijven, is de budgettaire impact voor de gemeenten aanzienlijk. Dit blijkt duidelijk uit de cijfers in tabel 2. De totale extra opbrengst aan gemeentelijke inkomsten in Brussel zou oplopen tot meer dan 408 miljoen frank (dit onder de in 1991 werkelijk geldende aanslagvoeten). Om de "kwalitatieve" waarde hiervan te kunnen evalueren op het niveau van de individuele gemeenten kunnen we nagaan welke de extra opbrengst is van de EG-taxatie, uitgedrukt per inwoner en per procent aanvullende personenbelasting. Zo stellen we vast dat de taxatie van de inkomsten der EG-ambtenaren in Brussel per procent aanvullende personenbelasting 61,1 miljoen frank zou opleveren, t.t.z. 63 frank per inwoner. Voor een gemiddelde Brusselse gemeente met een belastingtarief van 7 procent betekent dit bijgevolg dat een "modaal gezin" (bestaande uit 4 personen) jaarlijks 1760 frank minder aan belastingen zou betalen, dit onder de hypothese dat de gemeentelijke uitgaven-en de inkomstenstructuur niet wordt gewijzigd.

9 De term "netto-inkomen" betekent concreet het bruto-inkomen verminderd met enerzijds een (beperkte) belasting betaald aan de Gemeenschap, en anderzijds de bijdragen voor pensioen, ziekteverzekering enz. Wel meegerekend zijn een aantal EG-toelagen op het basissalaris (o.m. gezins- en ontheemdingstoelagen, alsook vergoedingen voor "bijkomende uren").

10 We houden geen rekening met een eventueel huwelijksquotiënt, noch met mogelijke personen ten laste. Uit de gegevens in tabel 1 bleek reeds dat - binnen het Brussels Gewest -per EG-ambtenaar 1,2 familieleden wonen. Ons (impliciet) uitgangspunt is dan dat de "typische" EG-ambtenaar een huwelijkspartner heeft met eigen inkomsten (en met gemiddeld 0,2 personen ten laste). Bovendien gaan we ervan uit dat de EG-ambtenaren geen inkomsten heeft buiten deze van de EG. Tenslotte verwaarlozen we mogelijke belastingaftrekken (hypothecaire leningen,...).

Door de EG-ambtenaar te beschouwen als alleenstaande maken we een (lichte) onderschatting van de opbrengst van de personenbelasting (deze bedraagt nauwelijks 1,3 %). De "alleenstaande"-hypothese stemt tevens overeen met de wetgeving van toepassing sinds aanslagjaar 1993.

11 Dit bedrag is uiteraard ook onderschat doordat we ervan uitgaan dat alle EG-ambtenaren eenzelfde loon hebben. De bestaande loonverschillen, in combinatie met de progressieve tariefstructuur zullen er eveneens toe leiden dat de uiteindelijk verschuldigde belasting hoger ligt dan het genoemde bedrag.

TABEL II

## Onderwerping van EG-ambtenaren aan de aanvullende personenbelasting (APB), aanslagjaar 1991

gemeente	extra opbrengst van 1 % APB (in '000 frank)	extra opbrengst van 1 % APB per inwoner (in frank)	APB betaald door EG-ambtenaren (in '000 frank)	APB betaald door EG-ambt. als % opbrengst APB
Anderlecht	834	9	5.838	1,53
Brussel	10.419	76	62.512	12,46
Elsene	4.937	68	39.495	8,89
Etterbeek	6.134	156	49.073	22,17
Evere	989	33	6.921	4,06
Ganshoren	336	16	2.354	1,82
Jette	545	14	3.814	1,68
Koekelberg	309	19	1.856	2,78
Oudergem	3.073	105	18.443	10,38
Schaarbeek	5.448	52	43.584	9,25
St. Agatha Berchem	303	16	1.967	1,75
St. Gillis	1.251	29	8.757	6,37
St. Jans Molenbeek	995	14	6.470	2,67
St. Joost ten Node	834	39	5.004	11,71
St. Lambr. Woluwe	9.221	192	55.328	18,83
St. Pieters Woluwe	8.515	222	51.091	19,04
Ukkel	4.197	56	25.182	5,08
Vorst	1.029	22	7.204	3,02
Waterm.-Bosvoorde	1.729	69	13.829	6,59
GEWEST BRUSSEL	61.099	63	408.720	8,56

De extra opbrengst van 1 procent aanvullende personenbelasting verschilt uiteraard sterk tussen de Brusselse gemeenten onderling. EG-taxatie zou per inwoner en per procent aanvullende personenbelasting nauwelijks 9 frank opleveren in Anderlecht. In Sint-Pieters Woluwe en in Sint-Lambrechts Woluwe daarentegen bedraagt deze "winst" ruim 222 en 192 frank.

Een andere manier om de budgettaire betekenis van de EG-taxatie te kwantificeren voor de respectieve gemeenten is gegeven in de laatste kolom van tabel 2. Hierin geven we de verwachte opbrengsttoename van de aanvullende personenbelasting uitgedrukt in procenten van de totale opbrengst van deze belasting. Hieruit blijkt dat taxatie van de EG-ambtenaren de opbrengst uit de aanvullende personenbelasting in 5 van de 19 Brusselse gemeenten zou doen toenemen met méér dan 10 procent. De sterkste groei wordt gevonden in Etterbeek: onderwerping van de EG-residenten aan het lokale belastingtarief van 8 procent genereert een opbrengst van 49,1 miljoen frank. Dit is méér dan één vijfde van de voor 1991 vastgestelde opbrengst van deze belasting. Ook in Sint-Pieters

Woluwe (+ 19,0 procent), Sint-Lambrechts Woluwe (+ 18,8 procent), Brussel (+ 12,5 procent), Sint-Joost ten Node (+ 11,7 procent) en Oudergem (+ 10,4 procent) leidt de EG-taxatie tot een verhoging van de opbrengsten uit de aanvullende personenbelasting met méér dan 10 procent.

Voor de aanwezigheid van Sint-Joost ten Node in deze lijst is opvallend. Inderdaad, in deze gemeente is de EG-vertegenwoordiging erg bescheiden: de EG-populatie vertegenwoordigt nauwelijks 1,25 procent van de totale bevolking. Het feit dat in weerwil hiervan de te verwachten opbrengst van de taxatie van deze ambtenaren hoog oploopt heeft alles te maken met een "kwalitatief" verschil tussen deze ambtenaren en de lokale bevolking. Inderdaad, onder de gemaakte hypothesen zou ieder EG-ambtenaar jaarlijks 40.356 frank aan belastingen betalen aan de gemeente. Per EG-resident (ambtenaren inclusief familieleden) betekent dit een bedrag van 18.465 frank. Dit is bijna het tienvoud van de gemiddelde opbrengst per inwoner die Sint-Joost ten Node in 1991 realiseerde via de aanvullende personenbelasting (dit bedrag per inwoner bedroeg 1.978 frank).

#### IV. Besluit en nabeschouwingen

De voorrechten inzake inkomstenbelasting toegekend aan internationale ambtenaren vormen uit hoofde van de federale overheid een onderdeel van de kost die dient te worden betaald voor de aanwezigheid van internationale instellingen in ons land. Deze voorrechten genereren zgn. (verticale) fiscale oversijpelingeffecten: de nationale beslissingen beïnvloeden de belastingopbrengst en aldus de welvaart van de gemeentelijke overheden. Gegeven de sterke concentratie van internationale instellingen in het centrum van ons land, zijn vooral de Brusselse gemeenten hierbij betrokken. Onze analyse gaf aan dat het bestaan van de voorrechten inzake inkomstenbelasting t.a.v. de EG-ambtenaren een aanzienlijke kostprijs inhoudt onder de vorm van gedeerde belasting. Dit "verlies" loopt in vijf van de 19 Brusselse gemeenten op tot meer dan 10 procent van de huidige opbrengst van de aanvullende personenbelasting. Dergelijke bedragen hebben onmiskenbaar een belangrijke budgettaire en politieke betekenis voor de Brusselse gemeenten.

Het is duidelijk dat het geschetste scenario waarbij de EG-ambtenaren onderworpen zouden worden aan de nationale personenbelasting (als voorwaarde voor een onderwerping aan de gemeentelijke aanvullende personenbelasting) louter theoretisch is. De haalbaarheid - zowel juridisch als politiek - alsook de praktische implementatie stellen allicht een aantal voorzienbare problemen. De vrijstelling van *nationale* personenbelasting wordt door de EG-ambtenaren allicht beschouwd als een "verworven recht". Bij een eventuele onderwerping van de EG-ambtenaren aan de gemeentelijke aanvullende personenbelasting dient hiermee rekening te worden gehouden. Mogelijk kan een scenario worden ontwikkeld waarbij de EG-ambtenaren slechts fictief worden onderworpen aan de personenbelasting, terwijl - op basis van deze fictieve belastingschuld - een daadwerkelijk te betalen gemeentelijke belasting zou worden berekend.

Vervolgens staat niets in de weg dat de "gemeentelijke belasting" niet rechtstreeks wordt betaald door de ambtenaren zelf. Mogelijk is het de Gewestelijke, de nationale of de EG-overheid die - onder vorm van dotaties - deze bedragen betaalt. Een onmiskenbaar voordeel van de toerekening aan de EG-ambtenaren zelf is dat dit allicht de huidige golf van anti-EG kritiek kan helpen doorbreken. De Belgische lokale autonomie is er mede op gebaseerd dat de inwoners in belangrijke mate instaan voor de financiering van de gemeentelijke voorzienin-

gen<sup>12</sup>. Bovendien is er een soort consensus dat dit voor een deel dient te gebeuren via een herverdelende belasting op het inkomen. Het lijkt dan ook niet meer dan billijk dat - al was het maar in discussies m.b.t. het gemeentelijk stemrecht - alle lokale inwoners hieraan op eenzelfde manier onderworpen dienen te worden. Gegeven de op het spel staande belangen is de vraag of men hiermee al dan niet vroegere afspraken zou verbreken allicht veeleer academisch. De onwil of de onmogelijkheid om op dit niveau een doorbraak te realiseren lijkt - vooral indien een verdere uitbouw van de Europese aanwezigheid in Brussel zou worden overwogen - gelijk te staan met het vragen om politieke moeilijkheden. Deze kunnen een kostprijs hebben die allicht een veelvoud is van de sommen aan gemeentebelastingen die in het geding zijn (tenslotte spreken we hier van bedragen die - voor een gemeente met een aanslagvoet van 7 procent - overeenstemmen met minder dan 3 procent van de genoemde "netto-lonen"). Bovendien dreigt een uitblijvende oplossing de gemeenten ertoe aan te zetten om te zoeken naar alternatieve fiscale inkomsten. Hierdoor wordt de gemeente niet enkel gedwongen om te opteren voor "second best"-oplossingen; voor de internationale ambtenaren komt deze mogelijkheid erop neer dat de extra belasting toch dient te worden betaald, dit terwijl een kans op een verbetering van de goodwill jegens de Europese aanwezigheid onbenut blijft.

Er dient opgemerkt dat de EG-problematiek als dusdanig niet uniek is in ons land. Een aantal Belgische grensgemeenten kennen een analoog fenomeen door de aanwezigheid van niet-Belgische inwoners binnen de gemeente. Ook hier is de "zoektocht" naar (fiscale) oplossingen aan de orde. De creativiteit van een aantal Vlaamse gemeenten (bijvoorbeeld Lanaken) om niet-Belgische (in dit geval: Nederlandse) inwoners toch te laten bijdragen tot de gemeentelijke financiering via een vastgoedbelasting kan allicht de Brusselse gemeenten inspireren. Binnen het huidige kader van de gemeentefiscaliteit vormt een verdere uitbouw van de opcentiemen op de onroerende voorheffing (vooral onder de hypothese dat deze wordt afgewenteld op de bewoners van een onroerend goed) ter vervanging van de aanvullende personenbelasting allicht een meer orthodoxe uitweg.

**Summary: Fiscal externalities in federal Belgium: the EC-presence and its budgetary impact for Brussels' municipalities**

*Belgian municipalities rely heavily on surcharges on national income taxes as a source of income. In a context of federal government, such taxes create "fiscal externalities": decisions at one level of government affect the welfare at other levels. We focus on one such interdependency: EC-civil servants are not subject to national income taxation. We show that this federal decision has far reaching budgetary effects for the municipalities (in the region of Brussels) where these people reside. Apart from its budgetary impact, this situation also has political and social relevance.*

<sup>12</sup> Het samenvallen van de hoedanigheden van kiezer, gebruiker en betaler van de overheidsvoorzieningen - in de economische literatuur aangeduid als Olson's equivalentiebeginsel - vormt een belangrijke garantie voor een efficiënte werking van de overheid.

# La sécurité collective : chimère, éphémère ou mutante ?

par Huri TÜRSAN

Doctorante, Institut Universitaire Européen, Florence

## I. La genèse d'un mythe : la sécurité collective

"We have to give up war for all the purposes for which sovereign communities have fought since war has been in existence, but we still have got to be willing to accept the risks and the losses of war for a purpose for which hitherto people have never thought of fighting".<sup>1</sup>

Le début des années 90 a été témoin de la réapparition de l'idée de la sécurité collective, ressuscitée à la fin de chaque guerre froide ou chaude (majeure) du vingtième siècle, par une partie de la communauté internationale concernée par la paix. Née de l'épreuve de la première guerre mondiale, incorporée dans le Pacte de la Société des Nations, enterrée dans les années 1930, ressuscitée après la seconde guerre mondiale par la Charte des Nations Unies, gelée durant la guerre froide, dégelée pendant la guerre du Golfe, et actuellement éphémère, ou peut être mutante, la notion de la sécurité collective exprime "un des idéaux les plus puissants de notre siècle visant la construction d'un ordre international pacifique".<sup>2</sup> Sa trajectoire intellectuelle est passée par une simple prohibition par traité, de faire la guerre, à la mise en place, à travers l'action collective, - en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression - d'organismes et de mécanismes pour le rétablissement, l'imposition de la paix.

Depuis la seconde guerre mondiale la polarisation du monde international en deux camps, l'avènement de l'âge nucléaire et le blocage de l'action collective par des procédures décisionnelles au sein du Conseil de Sécurité, ont eu pour conséquence la tombée dans l'oubli de l'idée de la sécurité collective. D'un côté, les changements qui ont eu lieu à la fin de la décennie dernière, le désarroi et l'instabilité internationale qui les ont accompagnés et de l'autre côté la guerre du Golfe qui a donné à la communauté internationale la possibilité de s'opposer collectivement à un agresseur, ont relancé la référence à la notion de la sécurité collective comme une base d'action collective pour l'imposition de la paix.

Les dirigeants politiques de la coalition de la guerre du Golfe ont proclamé la nécessité d'action commune contre l'Iraq, avec des mots qui rappellent ceux de Woodrow Wilson et Aristide Briand, promoteurs de la sécurité collective. L'aphorisme "une attaque contre un est une attaque contre tous" et l'expression "imposer la paix" ont dominé les débats au sein des Nations Unies, dans la communauté

1 Arnold J. Toynbee, *The Future of the League of Nations*, London, Royal Institute of International Affairs, 1954, p.14.

2 George W. Egerton, "Great Britain and the League of Nations : Collective Security as Myth and History" dans *Proceedings of the Symposium, The League of Nations in Retrospect*, Organized by the United Nations Library and the Graduate Institute of International Studies, Geneva, 6-9 November 1980, p. 95.

scientifique des relations internationales et dans les médias, surtout anglo-saxons. Au moment où plusieurs facteurs internationaux qui ont contribué durant les dernières décennies à l'absence d'une guerre chaude en Europe, ont disparu ou changé, la guerre du Golfe fut largement interprétée comme une manifestation de la mise en application de la sécurité collective par le biais d'une police internationale punissant un Etat délinquant.<sup>3</sup>

Cependant, la manière dont la seule superpuissance encore existante s'est précipitée dans la guerre a modéré ceux qui croyaient que la paix aura été l'héritière de l'issue de la guerre froide.<sup>4</sup> La réapparition du vocable de sécurité collective, dû en partie à la guerre du Golfe mais aussi à la recherche d'une doctrine de sécurité pour la fin de la guerre froide, "pour le nouvel ordre international" s'est également accompagnée d'une renaissance de l'Organisation des Nations Unies, et d'une accentuation du rôle des organisations et institutions régionales dans leurs efforts pour assurer la paix et la sécurité.

Le but de cet essai est de revoir la notion de la sécurité collective proclamée pendant l'euphorie de la guerre du Golfe mais qui s'est montrée éphémère quand il s'agissait de la guerre en ex-Yougoslavie. Quels sont ses origines? Comment est-elle organisée juridiquement et institutionnellement? Quelles sont les conditions de sa réalisation? Voici donc les questions qui seront posées.

L'idée de la sécurité collective date de bien avant le vingtième siècle. Elle était déjà là au treizième siècle quand les trois communautés forestières suisses ont formé une ligue perpétuelle afin d'assurer d'une part la paix entre eux-mêmes, et d'autre part la défense collective contre l'ennemi externe.<sup>5</sup> Mais ce n'est que grâce à la préoccupation d'organiser la paix, qu'apparaissent, après la première guerre mondiale, les efforts intellectuels des juristes et des philosophes du droit pour trouver des solutions juridiques à la résolution des conflits internationaux et à la suppression de la guerre dans la politique nationale.

Ces efforts se sont appuyés sur l'approche juridique de "la paix par le droit", déjà représentée comme principe organisateur dans les Conférences de paix de La Haye. A partir des réalités historiques de la première guerre mondiale, la notion de la paix par le droit a subi un changement fondamental. Tandis qu'avant la guerre, le perfectionnement du droit international avait comme objectif la codification des règles de guerre, les expériences de la guerre ont apporté un *Zeitgeist* pacifique avec l'adoption d'un nouvel objectif: la prévention et même, la proscription de la guerre. D'ailleurs, l'idée que la guerre ne peut pas être considérée comme un phénomène naturel inéluctable, s'est généralisée pendant et après la première guerre mondiale.

Les défenseurs de la paix par le droit ont cherché à restreindre par la loi, la possibilité pour les Etats de recourir à la guerre, et de mettre en application le principe de la sécurité collective, euphémisme pour la guerre collective qui aurait pour but la sauvegarde de la paix. Selon le principe de sécurité collective, les Etats auraient abandonné leur droit de faire la guerre et délégué à la com-

3 Philippe Moreau Defarges, "Quel avenir pour l'Organisation des Nations Unies?", Défense nationale, octobre 1992, p. 21.

4 Pour une critique de cette perception naïve de la fin de la guerre froide, voir: Richard Falk, "Reflections on Democracy and the Gulf War," Alternatives, 16(2), 1991, pp. 263-274.

5 Le résumé de la genèse de la sécurité collective se trouve dans Trevor Taylor (ed.) Approaches and Theory in International Relations, London, Longman, 1979.



munauté internationale, le droit et le devoir de venir à leur secours par des moyens militaires dans le cas où ils seraient victimes d'une agression.

La participation à la sécurité collective aurait engagé tous les membres d'une communauté à coopérer contre un agresseur. Basé sur le principe de tous contre un, le concept est collectif dans tous les sens, c'est-à-dire la sauvegarde de la sécurité de tous, par tous et contre tous.<sup>6</sup> Par rapport aux alliances faites pour renforcer la position nationale des Etats,<sup>7</sup> l'idée que les organisations internationales serviraient à prévenir la guerre, et à défaut défendraient les pays agressés par l'utilisation de la force armée collective était incarnée, dans le concept de la sécurité collective.<sup>8</sup>

La doctrine de la sécurité collective postule un statu quo sur lequel la communauté internationale est d'accord et une organisation internationale dont les membres se concerteront pour s'opposer, si nécessaire, par l'utilisation de la force, à toute tentation de changer le statu quo par l'emploi de la force.<sup>9</sup>

## II. Le Pacte de la Société des Nations et la sécurité collective

Le principe de la sécurité collective né de l'approche "la paix par le droit" a été codifié pour la première fois dans le Pacte de la Société des Nations qui représente l'expérience historique de cette notion. Le terme "sécurité collective" ne figure pas dans le Pacte, mais trouve son expression dans la "strangulation économique" de l'alinéa 1<sup>10</sup> et l'action militaire commune de l'alinéa 2 de son article 16 qui a marqué le premier pas vers la mise en oeuvre de la sécurité collective.<sup>11</sup>

L'article 16 stipulait :

"Si un Membre de la Société recourt à la guerre...il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société".

Mais le Pacte n'a désigné ni un organe pour le constat de l'atteinte à la paix, ni pour l'action. Dans la pratique la responsabilité incombait aux seuls Etats mem-

6 Inis L. Claude, Jr. *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*, New York, Random House, 1971, 4<sup>e</sup> édition.

7 Voir pour une interprétation de ce rôle des alliances, Alexander J. Groth et Richard G. Randall, "Alliance Pathology: Institutional Lessons of the 1930s", *Political Science Quarterly*, N. 106, printemps 1991, pp. 109-121.

8 Claude, 1971, op. cit., p. 245.

9 Voir Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York, Alfred A. Knopf, 1967.

10 Claude, 1971, op. cit., p. 262.

11 Hersch Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Oxford, Clarendon Press, 1933, p. 19.

bres. Si les sanctions économiques de l'article 16.1 étaient automatiques dans le Pacte, l'article 16.2 laissait en définitif à chaque Etat membre la décision de l'opportunité et de l'ampleur des moyens militaires à mettre -- cas par cas -- au service de la sécurité internationale.<sup>12</sup>

Envisagée sous l'angle du maintien de la paix, pour autant qu'elle représente une forme nouvelle d'organisation internationale, la Société des Nations, produit d'une guerre dévastatrice, avait pour objectif principal la prévention d'une nouvelle guerre. L'histoire de la Société des Nations peut se résumer comme un conflit perpétuel entre les efforts visant le renforcement et l'affaiblissement des dispositions de sécurité collective stipulées par le Pacte, ce conflit étant dû aux vacillations entre le désir de profiter de la sécurité collective et la nécessité d'en payer le prix.<sup>13</sup>

Les espoirs pour la sécurité collective d'avant la deuxième guerre mondiale se sont effondrés lorsque l'Italie a agressé l'Ethiopie, jetant le discrédit sur la Société des Nations, et provoquant une guerre (1935-1936) où la victime ne sera pas défendue par la communauté internationale. La nécessité de l'accord de toutes les parties concernées pour résoudre le conflit, si nécessaire par l'application de la force, a souligné la vulnérabilité de la sécurité collective. Ce cas a aussi souligné le potentiel de contradiction entre les engagements pour respecter le Pacte et les engagements pris envers les alliés ou Etats-amis. Finalement, le défaut de l'imposition de la paix, à une Grande Puissance, par la communauté internationale, demeure la plus grande leçon de l'inapplicabilité de la sécurité collective par la Société des Nations.<sup>14</sup>

Dès lors, l'"échec" de la Société des Nations dans la prévention de la guerre est devenu synonyme de l'échec du droit international et du système de la sécurité collective prévu par le Pacte et pratiqué par la Société des Nations. Ainsi, un débat perpétuel entre les partisans d'un abandon de la notion de la sécurité collective et les défenseurs de son perfectionnement fut lancé.

La caractéristique la plus remarquable dans la mise en oeuvre de la sécurité collective par traité et par le biais d'une organisation internationale, c'est la confiance qui a été accordée par ses promoteurs au pouvoir dissuasif de la menace -théorique- de faire la guerre collective contre un agresseur. Ainsi le Pacte de la Société des Nations et la Société des Nations sont nés et ont été enterrés sans jamais avoir été dotés des moyens pour rassembler les forces collectives indispensables pour le rétablissement de la paix. En d'autres termes, les grandes puissances se sont dotées des "lois", mais ont évité les structures garantissant l'égalité de tous devant la loi.

L'expérience de la Société des Nations a encore une fois souligné l'importance de la volonté politique pour faire fonctionner les dispositions du droit interna-

12 Marie-Françoise Furet(a), "Article 43", dans Jean-Pierre Cot and Alain Pellet (eds.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, p. 718.

13 Claude, 1971, op. cit., p. 263.

14 Pour cette perspective voir Sir Alfred Zimmern, "The Italo-Ethiopian Dispute of 1935-1936. The Testing of the League", dans Joel Larus (ed.) *From Collective Security to Preventive Diplomacy*, New York, John Wiley and Sons, 1965, pp. 130-131.

tional. Le "défaut fatal" de la confiance faites à l'organisation internationale était surtout l'illusion qu'elle aurait opéré en dehors et au dessus de la politique.<sup>15</sup>

### III. Un deuxième espoir : la Charte des Nations Unies

La Charte des Nations Unies, signée à San Fransisco le 26 juin 1945, constitue la deuxième expérience de la conception universelle de la paix et de la sécurité. Encore une fois le terme : sécurité collective ne figure pas dans son texte mais trouve son expression dans le Chapitre VII qui entre dans le cadre de l'emploi de la force militaire pour la sauvegarde de la paix.

En matière de paix et de la guerre, le principe de base de la Charte est que tous les membres des Nations Unies doivent régler leurs différends par des moyens pacifiques et s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, et la force armée ne doit pas être utilisée, sauf dans l'intérêt commun par des mesures collectives efficaces prises par les Nations Unies pour faire face aux menaces contre la paix ou aux actes d'agression.<sup>16</sup>

Le Chapitre VII (art. 39-49) organise le système de la sécurité collective de la Charte, conçu pour la dissuasion de la guerre à travers une réaction collective par des sanctions et le cas échéant, par le recours à l'emploi de la force, décidé et effectué collectivement, c'est-à-dire par l'entente des grandes puissances ou de leurs représentants dans le Conseil de sécurité.<sup>17</sup>

Les fondateurs de l'Organisation des Nations Unies ont oeuvré pour créer un instrument plus puissant (de la sécurité collective) que celui créé par le Pacte de la Société des Nations. Ainsi le Chapitre VII de la Charte, entièrement dédié aux dispositions de la sécurité collective, est bien plus détaillé et spécifique que le Pacte ne l'a été. Les composants de ce système sont : la prise de décision du Conseil de sécurité (art. 39), des mesures provisoires,<sup>18</sup> des sanctions (art. 41) et l'usage licite de la force (article 42.).

Selon l'actuel Secrétaire-Général des Nations Unies : "L'idée maîtresse sur laquelle repose la notion de sécurité collective, telle que l'envisage la Charte, est que lorsque les moyens pacifiques échouent, les mesures visées au Chapitre VII doivent être utilisées, si le Conseil de Sécurité le décide, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale en cas de 'menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression'".<sup>19</sup>

"Si le Conseil estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen des forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationale. Cet-

15 Ernst B. Haas, "Types of Collective Security: An Examination of Operational Concepts", *American Political Science Review*, V. 49, mars 1955.

16 Brian Urquhart, 1986, "L'Organisation des Nations Unies peut-elle apporter la paix?", *Désarmement*, X (1), Hiver 1986/1987, p. 99.

17 La légitime défense individuel ou collective prévue par l'article 51 n'entre pas dans notre sujet.

18 En se basant sur le sens de l'Article 40, le Secrétaire Général des Nations Unies trouve justifié, en tant que mesure provisoire, des unités d'imposition de la paix pour rétablir le cessez-le feu et le maintenir. Boutros Boutros-Ghali, *Agenda pour la paix*, New York, Nations Unies, 1992a, par. 44.

19 *Ibid.*, p. 23.

te action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations Unies".

L'article 42 est le seul article de la Charte qui autorise un organe des Nations Unies à entreprendre une action par "des forces aériennes, navales ou terrestres" <sup>20</sup> et octroi au Conseil de Sécurité le pouvoir d'engager toute action qu'il juge nécessaire au maintien et au rétablissement de la paix et de la sécurité internationale.

Mais, l'application de l'Article 42 dépend d'une autre composante de la sécurité collective, la conclusion des accords prévus à l'Article 43 et l'établissement à l'avance d'une force militaire mise à la disposition du Conseil de Sécurité. En attendant ces accords, les dispositions transitoires de l'Article 106 qui introduit l'approche de guerre par coalition peuvent être appliquées, réduisant le caractère collectif de l'utilisation de la force. <sup>21</sup> Comme le langage juridique l'a récemment montré, dans le cas de l'Iraq, en l'absence des accords spéciaux et la non applicabilité de l'article 43, le Conseil de sécurité peut autoriser les membres des Nations Unies à participer à des actions militaires. <sup>22</sup> Finalement 'des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale' (art. 45) et le Comité d'état-major (art. 47) sont les autres composantes de la sécurité collective prévue par la Charte.

Le principal organe chargé de la garantie de la sécurité collective est le Conseil de Sécurité qui doit pouvoir sanctionner l'agression, associer la force et le droit. Deuxièmement, la Charte prévoit le Comité d'état-major et la mise en place d'une coordination entre les états-majors des grandes puissances. L'impossibilité de recourir à l'article 42, faute de forces armées à la disposition du Conseil, est un vice fondamental de l'Organisation des Nations Unies. <sup>23</sup>

La plupart des analyses des dispositions juridiques de la Charte s'accorde à reconnaître qu'il n'y a pas de lacune dans la Charte. Mais les mécanismes de sécurité collective prévus par le Chapitre VII nécessitent des accords spéciaux, le fonctionnement du Comité d'Etat-Major, et des forces armées à la disposition du Conseil de Sécurité. A cause des désaccords sur : 1) la puissance globale d'une armée internationale ; 2) la composition de la force ; 3) l'emplacement des forces ; et 4) l'utilisation des forces, cet article n'a pas été mis en oeuvre dans la pratique.

La réalité de la guerre qui a été peu à peu bannie des textes internationaux a ainsi été reconnue dans le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies par d'autres termes telle que l'imposition de la paix à travers des opérations exécutées par les forces aériennes, navales ou terrestres, le Comité d'Etat-Major, etc. Et c'est avec le mot mal approprié de "sécurité collective" que la communauté

20 Oscar Schachter, "United Nations Law in the Gulf Conflict", *The American Journal of International Law*, V. 85, N. 3, juillet 1991, p. 461.

21 M V Naidu, *Collective Security and the United Nations A Definition of the UN Security System*, London, Macmillan, 1974, p. 36.

22 Michael J. Glennon, "The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter", *The American Journal of International Law*, V. 85, N. 1, janvier 1991, p. 88.

23 Fischer, dans Cot et Pellet, *op. cit.*, p. 716.

internationale a trouvé la légitimation d'une guerre collective pour le but de l'imposition de la paix.<sup>24</sup>

La Charte repose sur le postulat de l'entente des grandes puissances où la responsabilité principale est conférée, en vertu de l'Article 24, au Conseil de Sécurité.<sup>25</sup> Le Conseil de Sécurité est la pierre angulaire du système de sécurité collective établi par la Charte. La responsabilité du renforcement de la sécurité collective est attribué au Conseil de sécurité. Cet organe devient ainsi le gendarme international chargé de concevoir et d'imposer l'ordre mondial. Mais les limites spécifiques du pouvoir du Conseil se trouvent dans les dispositions de la méthode selon laquelle le Conseil prend ses décisions. Et les dispositions du veto de la Charte sont parmi les plus controversées. Ces dispositions excluent l'application de la sécurité collective contre les grandes puissances et leurs clients, ce qui a rendu la sécurité collective inopérante pendant la guerre froide.<sup>26</sup>

Pourtant, un regard sur la sécurité collective actuelle impose la prudence quant à accepter l'argument que le veto et la division du monde en deux camps étaient à l'origine de la non applicabilité de la sécurité collective pendant la guerre froide. Et une analyse purement légale de l'emploi du veto est superflue puisqu'il s'agit de relations politiques et non légales.<sup>27</sup> Pour les rédacteurs de la Charte, plutôt que prendre des mesures qui risqueraient d'entraîner une crise entre les grandes puissances, il était, et est toujours préférable que le système de sécurité collective ne fonctionne pas.<sup>28</sup>

Des leçons tirées de l'expérience de la Société des nations, les rédacteurs de la Charte des Nations Unies ont franchement accepté que la sécurité collective ne s'applique pas contre les grandes puissances.<sup>29</sup> Ce qui était aussi prévisible mais de manière plus nébuleuse avant la guerre froide, c'est que le droit de veto aurait également empêché l'application de la sécurité collective aux clients des grandes puissances.

24 Les textes anglo-saxons récents soulignent la nuance entre "peace enforcement" et "war making". Peace-enforcement est la dégénérescence d'une opération de maintien de la paix qui se détache du consentement et se trouve engagé dans l'imposition de la paix, tandis que war-making c'est la guerre à priori. Voir pour cette distinction Andrew Cowin, *Expanding the United Nations Peacekeeping Role Poses Risks for America*, Washington D.C., The Heritage Foundation, 1992 et Kim R. Holmes, "New World Disorder: A Critique of the United Nations", *Journal of International Affairs*, V. 46, N. 2, hiver 1993, pp. 323-340.

25 Fernand Dehousse cité dans Fernand Van Langenhove, *La crise du système de sécurité collective des Nations Unies, 1946-1957*, Bruxelles, Institut Royal des Relations Internationales, 1958, p.18.

26 Arnold Wolfers, "Collective Security and the War In Korea," dans Larus, op. cit., p. 230.

27 Daniele Archibugi, "The Reform of the U.N. and Cosmopolitan Democracy", *Journal of Peace Research*, V. 30, N. 3, 1993, p. 312.

28 Michel Virally, *L'Organisation mondiale*, Paris, A. Colin, 1972, p. 465.

29 Roland Stromberg, "The Idea of Collective Security", dans Larus, op. cit., p. 276.

#### IV. L'application de la sécurité collective : chimère, éphémère ou mutante ?

Face à l'absence de la sécurité collective, les Nations Unies ont dû improviser des solutions aux conflits.<sup>30</sup> Autre création empirique de la pratique de l'Organisation des Nations Unies : la procédure de maintien de la paix. Sans avoir été explicitement prévues dans la Charte, les opérations de maintien de la paix se sont développées comme moyen de maîtriser les conflits sans coercition.<sup>31</sup> Ces opérations ont donné au maintien de la paix une signification précise : l'utilisation de troupes placées sous le commandement de l'organisation des Nations Unies dans le cadre d'opérations "non violentes", avec le consentement des parties à un conflit, comme un instrument non-coercitif de maintien de la paix.<sup>32</sup>

En reconnaissant leur contribution à la prévention de l'escalade dans plusieurs conflits, ces limites sont manifestes, surtout lors de la première génération des opérations. Elles n'étaient lancées qu'après l'éclatement d'un conflit, avec le consentement des parties concernées, et leur premiers objectif restait le maintien du cessez-le-feu sur les lignes établies par les parties en conflit et donc, en fait elles ont souvent permis de garantir les gains de l'agresseur.<sup>33</sup>

Le recours aux sanctions obligatoires établit le passage entre la résolution pacifique des conflits et la sécurité collective. Si avant la fin du bipolarisme, le Conseil de Sécurité a décidé d'imposer des sanctions seulement deux fois (envers la Rhodésie et l'Afrique du Sud), dans les années 1990, cette pratique a été reprise lorsque le bipolarisme est arrivé à son terme. Nous pourrions citer les embargos contre l'Iraq, la Serbie-Monténégro, la Lybie et Haïti.

En ce qui concerne l'imposition de la paix par l'utilisation des forces internationales, sa première opérationnalisation (appelée "la mise en vigueur de la sécurité collective") s'est effectuée pendant la guerre de Corée.<sup>34</sup> Evitant d'invoquer l'article 42 de la Charte, le Conseil de Sécurité a déclaré par la résolution 82 du 25 juin 1950, qu' "...il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures militaires pour le rétablissement de la paix et de la sécurité internationale", avec une recommandation aux membres des Nations Unies "d'apporter à la République de Corée toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants et rétablir dans cette région la paix et la sécurité internationale". Dans ce cas, le Conseil de Sécurité a "régularisé" l'intervention américaine qui avait été amorcée sans aucun mandat des Nations Unies.<sup>35</sup>

Depuis les opérations de Corée, la Guerre du Golfe a été la seule réponse collective armée à la violation territoriale. Lancée par le Président américain Bush

30 Claude, 1971, op. cit., p. 265.

31 Boutros-Ghali, 1993a, op. cit., p. 180.

32 Rapport sur l'Activité de l'Organisation des Nations Unies de la quarante-sixième à la quarante-septième session de l'Assemblée générale, 1992, p. 110.

33 Common Security. A Programme for Disarmement. The Report of the Independent Commission on Disarmement and Security Issues under the Chairmanship of Olof Palme, London, Pan Books, 1982, p. 128.

34 L'affaire de Suez étant un cas d'agression où une opération de sécurité collective aurait, du point de vue purement juridique, pu être mise en application, et qui a mené avec la Résolution du 4 novembre 1956 à la première opération de maintien de la paix, la Force d'urgence des Nations unies (FONU).

35 Jean-Pierre Colin, "L'ONU et les institutions internationales après la guerre du Golfe", *Politique étrangère*, octobre 1992, p. 655.



comme une opération collective, une "épreuve" de la sécurité collective suivant la conclusion de la guerre froide, et appuyée par une mise en scène basée sur le droit international, l'action était néanmoins dominée par les Etats-Unis qui se sont chargés de préparer les résolutions du Conseil de Sécurité, de recevoir l'approbation des membres permanents du Conseil de Sécurité et d'initier une guerre de coalition sans attendre que les autres moyens de règlement pacifique (ceux du Chapitre VI) ou les sanctions échouent.<sup>36</sup>

Le Conseil de Sécurité a répondu à l'invasion du Koweït par les forces irakiennes le 2 août 1990 avec la Résolution 661 du 6 août imposant des sanctions contre l'Iraq. Le 8 août le Président Bush a annoncé l'intention américaine d'envoyer des troupes en Arabie Saoudite. La Résolution 265 du 25 août a autorisé l'emploi des forces navales pour l'imposition de l'embargo et finalement la Résolution 678 du 29 novembre a autorisé l'intervention armée à partir du 15 janvier 1991. Si l'Organisation des Nations Unies a accordé un mandat aux Etats-Unis, du point de vue technique ce sont les Etats-Unis qui ont dirigé et fait la guerre du Golfe<sup>37</sup> et l'appel à la notion de la sécurité collective qu'incarne la Charte, a fourni la légitimation de la guerre.<sup>38</sup>

L'action contre l'Iraq a été largement reçue aux Etats-Unis et en Europe comme étant le symbole de la fin de l'absence de l'unanimité des grandes puissances, et a signifié une récupération de la notion de sécurité collective et une relance de l'idée de la "Pax Nations Unies."<sup>39</sup>

Le fait que l'Iraq soit sous le régime de contrôle mandaté dans la résolution 687 par laquelle elle avait perdu sa souveraineté, a pu imposer sur ce pays les mesures de la résolution 688 d'avril 1991 pour l'assistance humanitaire aux kurdes. Après la guerre du Golfe qui aboutit à la proclamation d'un nouvel ordre mondial, la Résolution 688 a été célébrée comme annonçant "un droit, sinon un devoir d'ingérence"<sup>40</sup> voir un nouvel ordre humanitaire. Ainsi l'opération Provide Comfort fut la mise en application de l'aide humanitaire à travers la coercition, c'est-à-dire l'entrée dans le territoire irakien des forces armées des cinq pays, en vertu d'une légitimation ad hoc du "droit" d'ingérence.

Malgré la faveur conjoncturelle accordée au respect du droit international et la sécurité collective qui régnait dans les milieux internationaux, la constatation, suite aux événements en ex-Yougoslavie, que la sécurité collective a un caractère éphémère n'a pas tardé. Déjà le statu d'opérations de sécurité collective pour la guerre de Corée et la guerre du Golfe étant discutables par l'absence de plusieurs composant de la sécurité collective et les deux cas étant plutôt des guerres de coalition, l'ex-Yougoslavie a aussi permis de souligner que la sécurité col-

36 Même pour les défenseurs de la coalition de la guerre, les sanctions avaient sérieusement endommagé l'économie irakienne. Par contre, comme ce n'était pas évident que l'Iraq aurait malgré cela quitté le Koweït, une intervention militaire s'imposait. Pour cette position voir Schachter, op. cit., p. 455 et Frank A. Bauman dans *The American Journal of International Law*, V. 85, p. 730.

37 0037 Charles W. Kegley, Jr. et Eugene R. Wittkopf, *World Politics. Trend and Transformation*, New York, St. Martin's Press, 1993, p. 522.

38 Richard A. Falk, "Twisting the U.N. Charter to U.S. Ends", dans Hamid Mawlawa et al., *Triumph of the Image*, Oxford, Westview Press, 1992, p. 179.

39 Jeffrey R. Gerlach, "A U.N. Army for the New World Order?", *Orbis*, V. 32, N. 2, printemps 1993, p. 223.

40 Les mots de Mark Eyskens, Ministre belge des Affaires étrangères, *Le Soir*, 10 avril 1991.

lective n'est pas objectivement applicable dans toutes les situations de violence internationale, et qu'elle pourrait être applicable de manière arbitraire et sélective selon les intérêts vitaux des Etats.

Dans le dernier rapport de l'activité de l'ONU, le Secrétaire-général Boutros-Ghali tient à souligner les dernières évolutions à propos du maintien de la paix qui consisterait à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, traduit par un déploiement d'effectifs militaires ou de police des Nations Unies. A cela Boutros-Ghali ajoute la notion d'imposition de la paix envisagée au Chapitre VII de la Charte, qui contrairement aux opérations de maintien de la paix, ne nécessite pas l'assentiment de toutes les parties concernées.<sup>41</sup>

A partir de cette notion, regardons deux récentes opérations de maintien de la paix, en Somalie et en ex-Yougoslavie. Une première observation à faire, c'est que l'imposition de la paix dans la conjoncture actuelle, n'est plus limitée à la guerre collective, mais devient partiellement la tâche des opérations humanitaires.

Avec le rapport du 24 novembre 1992, le Secrétaire-général de l'ONU signalait au Conseil de sécurité que les efforts traditionnels de maintien de la paix ne suffiraient pas en Somalie et qu'il pourrait devenir nécessaire de recourir à l'imposition de la paix.<sup>42</sup> Par la Résolution 794 du 3 décembre 1992 autorisant un encadrement armé pour permettre l'acheminement de l'aide humanitaire, le Conseil de sécurité a créé un précédent dans l'histoire de l'Organisation des Nations Unies en décidant pour la première fois d'intervenir militairement à des fins strictement humanitaires en Somalie : "... à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire...".

Par la Résolution 814 et la création de l'ONUSOM II l'ONU, elle-même a pris des mesures coercitives sous l'autorité du Conseil de sécurité. Avec une force de 28,000 soldats et un coût annuel de 1,5 milliard de dollars, ONUSOM II est la première opération de maintien de la paix basée sur le Chapitre VII de la Charte à être dirigée par le Secrétaire général en personne. La question de savoir comment cette opération du maintien de la paix est devenue une partie du problème somalien au lieu de faire partie de sa solution<sup>43</sup> mérite une étude à part. Evidemment l'ambiguïté, de même que les conflits d'objectifs initiaux entre l'administration américaine et l'ONU, a été un facteur crucial. Mais l'aspect qui nous concerne davantage est la nouveauté dans le mandat de l'opération : il annonce une mutation dans la conception des opérations de maintien de la paix, par laquelle elle deviennent "opérations d'imposition de la paix". La description de l'action en Somalie comme "lieu d'expérimentation du droit d'ingérence par la force armée, avec un mandat offensif pour imposer la paix."<sup>44</sup> souligne les objectifs douteux de cette opération.

A propos de la Yougoslavie, toute analyse appliquée de la sécurité collective est obligée de reconnaître que le concept a été "catastrophiquement endom-

41 Rapport, Quarante-huitième session, op. cit., par. 278.

42 Rapport, Quarante-huitième session, op. cit., par. 430.

43 Stephen Smith, Somalie : la guerre perdue de l'humanitaire, Paris, Calman-Lévy, 1993.

44 Pour cette optique voir Samuel M. Makinda, "Somalia : From Humanitarian Intervention to Military Offensive", *The World Today*, V.49, N. 10, octobre 1993, pp. 184-186.

magé" par trop peu d'action collective arrivée trop tard.<sup>45</sup> Si une crise des Balkans était prévue par les experts de la Yougoslavie avant même la mort du Président Tito, le développement des idéologies nationalistes et leur conséquences éventuelles n'étaient plus négligeables à la fin des années 1980. Rétrospectivement, les analystes et la plupart des acteurs internationaux se trouvent plus ou moins d'accord (bien que la responsabilité réside toujours avec les autres) pour affirmer que les efforts de la diplomatie préventive auraient dû commencer en 1991, avant la déclaration d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie.

Les organisations et institutions internationales comme l'ONU, la CE, l'OTAN et la CSCE se renvoient la balle face à l'échec d'arrêter la guerre en ex-Yougoslavie. Pour les Européens, la responsabilité de l'occasion ratée pour la résolution pacifique du conflit, et à défaut l'imposition de la paix par le biais de la sécurité collective reste avec l'ONU. Pour ces critiques l'ONU a négligé le conflit yougoslave comme étant affaire européenne. Une fois que l'ONU s'est impliquée dans l'affaire, les Européens ont critiqué sa lenteur et son inefficacité. Pour d'autres, la responsabilité provient du monopole que la Communauté européenne s'est octroyée, de la légèreté de mettre l'accent sur une hypothétique force d'interposition de l'UEO jusqu'à ce moment inexpérimentée, des désaccords au sein des Douze donc de l'incohérence de la politique européenne, et de la négligence des ressources et des expériences de l'ONU. Et quoi dire de la CSCE ?

Tandis que l'ONU reflète une différence dans les valeurs les objectifs de ses membres, les organisations régionales géographiquement restreintes partagent des intérêts communs et des traditions historiques et culturelles propice à résoudre les problèmes de sécurité.<sup>46</sup> Dans ce cas ce qui différencie une organisation régionale de sécurité d'une alliance, c'est la participation de chaque membre d'une région pour assurer la sécurité de tous. Aucun Etat n'y est défini a priori comme ennemi et tous les Etats peuvent potentiellement être des agresseurs.<sup>47</sup> La question se pose, si pour l'Europe la CSCE qui couvre géographiquement, économiquement, culturellement et même idéologiquement le plus large terrain serait sur la voie de remplir lesdites conditions.

Les dernières décennies, la CSCE a contribué, avec l'Acte final de Helsinki (1975), de manière incontestable à la détente dans le bipolarisme qui caractérisait l'équilibre des forces de la guerre froide. Par la Charte de Paris (1990) elle a reflété l'euphorie américano-européenne d'un nouvel ordre mondial qui suivit l'écroulement du réel socialisme. Avec les décisions de Helsinki 1992, elle continue les efforts pour édifier, par le biais de la coopération entre les organisations régionales et mondiales, un régime de sécurité et de paix durable en Europe.

Par la déclaration du Sommet d'Helsinki en juillet 1992, la CSCE s'est proclamée une organisation régionale au sens du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Donc elle pourrait mener, à ce titre, des opérations de maintien de la paix ou faire appel aux autres organisations telle que l'OTAN et l'UEO. Le texte signé le 26 mai 1993 entre le Secrétaire-général des NU et la Présidente du Conseil de la CSCE dessine le cadre de la coopération desdits organismes en matière de maintien de la paix et de la sécurité. La coopération prévue par le

45 Voir James E. Goodby, "Collective Security in Europe after the Cold War", *Journal of International Affairs*, V. 46, N. 2, hiver 1993, p. 301.

46 Kegley, op. cit., p. 523.

47 Ernst B. Haas, *Tangle of Hopes*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1969.

Secrétaire-général et la Présidente envisage des consultations sur les missions, notamment les missions d'établissement des faits et d'échanges d'informations. Pour accomplir ces tâches la CSCE pourra profiter de l'assistance et conseils techniques de l'ONU.

A l'instar d'autres organismes de sécurité en Europe, la CSCE doit encore réaliser son potentiel. Mais comme l'ONU, elle manque de moyens politiques, économiques et militaires afin de rendre ses décisions exécutoires et devenir une organisation de sécurité collective. A propos de l'ex-Yougoslavie, l'action de l'ONU, pour autant que gêné, y tient toujours un bilan meilleur à celle de la CSCE.<sup>48</sup> Malgré le fait que théoriquement la CSCE était l'organisme le plus adapté à diriger des négociations et de mettre en oeuvre des mécanismes d'urgence en Europe, bloquée par les divergences entre ses Etats participants, elle s'est limitée à soutenir les efforts de la CE, à leur tour assez inefficace. L'action des institutions européennes à contenir la guerre en ex-Yougoslavie confirme que sans l'appui et l'aide de la juridiction globale, les ressources et la légitimation de l'organisation globale, les organisations régionales ont peu de chance de réussite.<sup>49</sup>

En ce qui concerne les Etats-Unis d'Amérique, piégés d'un côté par leur rhétorique propre sur la sécurité collective et l'activisme de la Guerre du Golfe, de l'autre côté, désireux de laisser l'initiative d'action aux européens dans un paradis de guérilla où le contrôle territorial aurait signifié des pertes de vie américaines considérables, la politique de la non-politique a été adoptée. A tout cela, on peut ajouter le spectre du veto Russe au sein du Conseil de Sécurité de l'ONU.

Depuis plus de deux années le Conseil de Sécurité de l'ONU a passé de nombreuses résolutions (entre septembre 1991 et octobre 1993, 50 résolutions au total), sans grande réussite concernant la résolution pacifique de ce conflit ou l'imposition de la paix par la prise de "toutes les mesures nécessaires", formule pleinement exploitée pour l'utilisation de la force contre l'Iraq.

Le durcissement du ton des résolutions du Conseil de Sécurité n'est pas cohérent avec les carences de mobilisation sur le plan de l'action. Le cas de l'action internationale en Bosnie-Herzégovine a surtout contribué au perfectionnement de la capacité de la communauté internationale à se réfugier dans un embargo qui nie aux victimes le droit de défense, dans des sanctions économiques sans aucun effet dissuasif, résolutions inappliquées du Conseil de sécurité,<sup>50</sup> dans une rhétorique sur l'action diplomatique, dans des conférences où participent en tant que négociateurs, les acteurs de crimes de guerre, et dans la soi-disant "protection des convois d'aide humanitaire" de l'ONU. A la fin du mois de janvier 1994, les divergences au sein du gouvernement français qui a fourni le plus grand contingent -plus ou moins le quart- à la FORPRONU, les polémiques des militaires sur le rôle de l'ONU et les répliques de l'ONU, font partie de la cacophonie Shakespearienne: "Much Ado About Nothing". Et enfin on déclare que "l'ONU est ce qu'en font les Etats qui la composent."<sup>51</sup>

48 La conviction de longue date que l'Europe n'a pas besoin de l'ONU a ainsi perdue sa validité. Voir Childers, op. cit., p. 130.

49 Andrew Bennett et Joseph Leggold, "Reinventing Collective Security After the Cold War and Gulf Conflict", *Political Science Quarterly*, V. 108, N. 2, été 1993, p. 20.

50 Que le général Briquemont a déclaré ne plus lire. Voir *le Soir*, 20 décembre 1993.

51 Communiqué du ministère français des Affaires étrangères, *Le Monde*, 27 janvier 1994.

Dans le Rapport sur l'activité de l'organisation à la quarante-huitième session de l'AG de l'ONU, le Secrétaire général avoue l'échec du maintien de la paix en ex-Yougoslavie qui "s'est révélée une tâche formidable".<sup>52</sup> Finalement, il se questionne de l'opportunité de déployer des Casques bleus "dans des situations où les parties ne peuvent pas ou ne veulent pas honorer leurs engagements et où les forces de maintien de la paix, elles-mêmes, sont prises pour cibles".<sup>53</sup>

Ces dernières années soulignent l'écart entre la théorie de la sécurité collective et sa mise en pratique. La politique internationale envers la Yougoslavie expose le problème politique fondamental de la sécurité collective. L'opérationnalisation de la sécurité collective est conditionnée par la volonté des Etats de mettre en vigueur les dispositions des traités internationaux et de donner des moyens soit aux organisations régionales, soit à l'ONU de mener des opérations militaires pour la sauvegarde de la paix. Mais agissant sur la base d'intérêt plutôt que sur des principes valables pour tous, les Etats ne montrent pas cette volonté.

En contraste avec la guerre du Golfe, et de la justification ex post de l'action entreprise, les débats autour de la guerre en Yougoslavie se sont concentrés sur la justification de l'inaction et de l'impossibilité d'imposer la paix sans le consentement des parties concernées. Aux moments les plus intenses de la crise, divers scénarios ont été esquissés. Entre ces scénarios, l'option de l'imposition de la paix par une intervention militaire (la fameuse sécurité collective) n'a trouvé appui ni dans les milieux militaires, ni chez les décideurs politiques. Contrastant avec la "démonisation", non seulement de Saddam Hussein mais aussi des Iraquiens pendant la guerre du Golfe, pour l'ex-Yougoslavie, les textes de déclaration issus du compromis politique des pays intéressés, ont souvent évité d'identifier sans équivoque un agresseur et l'expression ambiguë de "responsabilité partagée" a dominé les débats.<sup>54</sup>

Pour résumer, tandis que pendant la guerre froide les opérations de maintien de la paix ont servi à compenser les défaillances de la sécurité collective, les cas d'aide humanitaire aux peuples et les réflexions théoriques sur le droit, voire "devoir" d'ingérence sans l'assentiment des parties concernées, seront un des substituts à la sécurité collective dans les années à venir. Désormais c'est une banalité d'annoncer que les conflits sont en métamorphose. La tendance des années 1990 est celle d'une évolution des conflits inter-étatiques vers des conflits intra-étatiques et ethniques, métamorphose non prévue avant la chute des régimes politiques de l'Europe de l'Est.<sup>55</sup>

Le changement dans les signalétiques des conflits dans les années 1990 aura forcément pour conséquence un engagement accru de la part de la communauté internationale (ou régionale) dans des opérations humanitaires pour aider des

52 Rapport, Quarante-huitième session, op. cit., par. 445.

53 Ibid.

54 A mi-avril 1992, la CSCE a déclaré la Serbie comme la responsable principale de la détérioration de la situation en ex-Yougoslavie et dès lors a progressivement suspendu sa participation et finalement l'a exclue des réunions de la CSCE.

Pour un exemple du "dodécaphonisme communautaire" à ce sujet voir Hans Stark, "Dissonances franco-allemandes sur fond de guerre serbo-croate", *Politique étrangère*, N. 2, été 1992, pp. 341-343.

55 Pour la prolifération des conflits ethniques voir Patrick Moynihan, *Pandemonium : Ethnicity in International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1993.



individus et des peuples comme dans le cas des Kurdes de l'Iraq, de la Somalie et de l'ex-Yougoslavie. La nécessité d'une troisième catégorie d'emploi de la force militaire pour l'imposition de la paix - qui se situe entre le maintien de la paix et une guerre de grande envergure appelée la sécurité collective - continue d'être actuelle.<sup>56</sup>

En dépit d'une tendance minoritaire américaine à mettre en vigueur les accords spéciaux, à faire fonctionner le Comité d'Etat-major et à établir une armée permanente des Nations Unies,<sup>57</sup> il est peu probable que ces réformes s'achèvent. Même les défenseurs les plus engagés à voir mettre en application entière le Chapitre VII de la Charte ne nient pas qu'en fin de compte le problème ne repose pas sur les moyens de la sécurité collective mais réside dans la répugnance des membres les plus influents des Nations Unies, d'une politique d'internationalisme, éventuellement accompagnée d'un renforcement des organisations régionales.<sup>58</sup>

Si la précarité de la paix pendant la Guerre froide aboutit à la création des opérations de maintien de la paix, la fin de la guerre froide a apporté une deuxième génération d'opérations de maintien de la paix dans la forme nouvelle de gestion "compréhensive" des conflits.<sup>59</sup> Dans ce contexte et vu le manque d'intérêts vitaux des grandes puissances, les opérations d'imposition de la paix, y inclu l'ingérence humanitaire coercitives, pourraient être la mutation de la sécurité collective pendant la précarité de la paix à l'issue de la guerre froide.

Pour l'ex-Yougoslavie les secours humanitaires palliatifs, des conférences sans résultats, une diplomatie d'assistance au découpage territoriale à la "dutch-cheese" -pareille aux luttes de pouvoir des grandes puissances tant critiquées par Woodrow Wilson il y a trois quarts de siècle-<sup>60</sup> sont emblématiques du mythe de la "sécurité collective" et de la valeur attachée à la paix dans le "nouvel ordre mondial".

Dans l'Agenda pour la paix, le Secrétaire général de l'ONU Boutros-Ghali présente une esquisse de ses idées pour l'expansion du rôle de l'Organisation en matière de sécurité et de la paix et un accroissement des moyens d'action pour le Secrétaire général. Sa réponse au Conseil de Sécurité à propos du renforcement du rôle des Nations Unies dans la résolution des conflits internationaux, soutient la thèse que si les Etats participant à l'ONU veulent appliquer les dispositions du Chapitre VII, il faudra disposer de forces militaires.

En ce qui concerne la sécurité collective, le Secrétaire-général fait référence explicite (dans le sous-titre du rétablissement de la paix) aux accords spéciaux et à la mise à la disposition du Conseil de Sécurité, aux fins prévues à l'Article 42, les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires, de manière ponc-

56 Brian Urquhart, "Who can Stop the Civil Wars?" The New York Times, 29 décembre 1991.

57 Les partisans de cette thèse sont entre autres Bruce Russett et James Sutterlin, "The U.N. In a New World Order", Foreign Affairs, V. 70, N. 2, printemps 1991, pp 69-83; et Edward C. Luck, "Making Peace", Foreign Policy, N. 89, hiver 1992-93, pp. 137-155.

58 Luck, Ibid., p. 155.

59 Boutros Boutros-Ghali, "UN Peace-keeping in a New Era : A New Chance for Peace", The World Today, V. 49, N. 4, avril 1993.

60 Cité par Arthur Lassall, The Balance of Power, 1715-1789, New York, Macmillan, 1914, p. 2.



tuelle et à titre permanent. Il "recommande que le Conseil de Sécurité entame les négociations prévues à l'Article 43, avec l'aide du Comité d'état-major, auquel d'autre Etat pourrait être associés le cas échéant conformément au paragraphe 2 de l'Article 47 de la Charte".<sup>61</sup>

Pour Boutros-Ghali, aux termes de l'Article 42 de la Charte, lorsque tous les moyens pacifiques ont échoué, le Conseil de sécurité a le pouvoir d'entreprendre une action militaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale, une "latitude essentielle à la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies en tant que garante de la sécurité internationale." Les forces ainsi constituées auront la tâche d'intervenir en cas d'actes d'agression en cours ou imminente.<sup>62</sup>

Vu qu'il est peu probable qu'on dispose de ces forces pendant quelques temps encore, en tant que mesure provisoire, au sens de l'Article 40, la création d'une autre force se justifie.<sup>63</sup> Le Secrétaire général avance une proposition pour la création à l'intérieur des armées nationales, tenues en réserve, plus lourdement armées que les forces de maintien de la paix, des unités de force de déploiement rapide, dont le déploiement et le fonctionnement seraient autorisés par le Conseil de sécurité mais elles seront placées sous le commandement en chef du Secrétaire général, pour rétablir le cessez-le-feu et le maintenir.

Depuis sa publication en juin 1992, l'Agenda pour la paix a suscité de vives réactions dans les cadres décisionnels des pays membres de l'ONU. S'il n'y a pas eu d'opposition au principe général de renforcer les Nations Unies pour la paix, les propositions les plus concrètes ont été reçues avec scepticisme.<sup>64</sup> Les membres les plus puissants de l'Organisation n'ont montré aucune tendance à accueillir les solutions endossées pour la sécurité collective par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.<sup>65</sup> L'idée d'une force permanente dominée par les plus puissantes (une gendarmerie des grandes puissances) n'attire, évidemment guère d'appui dans le tiers monde. Trouvant très peu de sympathisant dans les milieux internationaux, une application intégrale du Chapitre VII de la Charte à travers la mise à exécution de ses dispositions n'est pas à l'ordre du jour de la communauté internationale. Pour conclure, en ce qui concerne la sécurité collective, la communauté internationale a pu éviter d'ouvrir, jusqu'à maintenant, la boîte de Pandore et les Etats demeurent les détenant des moyens militaires réels gardant leurs intérêts d'Etat.

## V. Les perspectives d'avenir de la sécurité collective

En dépit de tout l'intérêt qu'elle a suscité, la sécurité collective n'a pas été dotée des moyens opérationnels suffisants pour imposer la paix dans le cas de la violation flagrante du droit international. Si des idées pacifistes et universalistes étaient à l'origine de la théorie, l'intérêt étatique et la poursuite de la puissance plus que la paix sont restés les réalités qui ont déterminé sa mise en pratique.

61 Agenda pour la paix, op. cit., par. 43.

62 Ibid.

63 Ibid., par. 44.

64 Voir Adam Roberts, "The United Nations and International Security, Survival, V. 35, N. 2, été 1993.

65 "A défaut d'une stratégie concertée des grandes puissances les Nations unies s'enferment dans un rôle de pompiers", Le Monde diplomatique, juin 1993.

Le fait que des organisations internationales comme la Société des Nations et l'Organisation des Nations Unies à qui ont été attribuées la tâche de la sécurité collective n'a pas automatiquement abouti à une gestion unique, hiérarchique de l'utilisation de la force qui aurait dissuadé les agresseurs et aurait substitué l'utilisation de la force individuelle par les Etats. Si la création d'un monopole de coercition dans un organisme universel est la condition de la sécurité collective, tant la Société des Nations que l'Organisation des Nations Unies n'ont pas trouvé les ressources et la volonté politique nécessaire pour sa mise en application. Dans l'histoire de l'ONU, les actions militaires de grande envergure telles qu'en Corée, et en Iraq, autorisées par le Conseil de sécurité, ont été dirigées par le commandement américain et non onusien, se rapprochant plus du modèle de la Pax Americana que de la sécurité collective.

Quatre ans et quelques guerres après la fin du bipolarisme, et de la reprise de la notion de la sécurité collective comme une des mesures de politique internationale conduisant à l'ordre et à la paix, nous pourrions conclure avec la question perpétuelle de la politique : Que faire ? Autrement dit, quels pourraient être les moyens de réalisation de la sécurité collective comme prévus par les dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ?

La reprise de l'idée de la sécurité collective qui a accompagné les événements mondiaux dans les dernières années se concentre sur deux problèmes liés entre eux : la question de rendre la sécurité collective automatique, obligatoire et de réaliser cette chimère à travers des moyens d'imposition de la paix. Si la dissuasion efficace et non seulement la réponse post facto à l'agression est un des buts de la sécurité collective, sa crédibilité passe par les moyens de son application.

Comme le réalisme-pessimisme -le paradigme anglo-saxon (fortement influencé par la géopolitique européenne) dominant de l'étude des relations internationales<sup>66</sup> - la notion de la sécurité collective se base sur une tradition intellectuelle de la recherche d'une voie légale-militaire à la paix. Mais les dernières années, les études sur la faisabilité de la sécurité collective sont faites surtout par une minorité de voies dissidentes<sup>67</sup> de la communauté académique américaine. La proposition commune à ces études est le renforcement et si nécessaire, la réforme de l'ONU en la rendant opérationnelle en matière de sécurité collective, pour le but du rétablissement de la paix (conçu souvent de manière "négative", comme l'absence de guerre). Le motif du remplacement de la mission de police des Etats-Unis par une ONU plus active joue également un rôle important dans ce modèle de paix. La question de l'organisation de l'imposition de la paix qui sort de ces études est cruciale à tout débat sur le rôle futur de l'ONU.

Comme nous l'avons déjà souligné, que l'Organisation des Nations Unies soit habilitée à s'engager dans l'action effective sur le terrain pour la sauvegarde de la paix et la sécurité internationale, est un argument dont Boutros-Ghali est par-

66 Une étude empirique récemment effectuée sur les sujets d'enseignement dans les universités américaines établit que 70% des lectures universitaires obligatoires en matière de relations internationales pourraient être classifiées comme appartenant au paradigme réaliste-comportementaliste. Voir Alfredo C. Robles, Jr., "How "International" Are International Relations Syllabi?" *Political Science and Politics*, V. XXVI, N. 3, septembre 1993.

67 Dissidentes vers les isolationnistes de Fortress America et les hégémonistes de Pax Americana.

tisan.<sup>68</sup> Quant aux autres projets de renforcement du rôle de l'ONU pour assurer la sécurité collective globale, la richesse des projets détaillés est impressionnante. Ils varient entre la réactivation du Comité d'Etat-major,<sup>69</sup> la mobilisation des forces dont disposerait le Conseil de sécurité,<sup>70</sup> une force de déploiement rapide volontaire de 100.000 soldats provenant de 40-50 Etats,<sup>71</sup> 60.000 soldats et un corps O.N.U. de 5.000 soldats,<sup>72</sup> une catégorie intermédiaire entre les forces de maintien de la paix et renforcement à grande échelle,<sup>73</sup> etc. Une conférence organisée par la fondation Carnegie se termina également avec la conclusion: "...the United Nations must take steps to prepare better for military enforcement actions. If collective security is to be taken seriously, the UN must be prepared, in the end, to use force."<sup>74</sup>

Nul ne l'ignore: dans la combinaison de l'activisme retrouvé de l'ONU et l'absence de la mise en vigueur des articles 43-49 de la Charte, la génération post-bipolaire d'opérations de maintien de la paix prend place de plus en plus dans le cadre d'une référence ambiguë au Chapitre VII de la Charte, avec recours à la coercition. Cette évolution empirique de la pratique, l'imposition de la paix par les opérations de maintien de la paix, constitue récemment une des plus grandes mutations sinon la plus grande, de la sécurité collective. Durant cette évolution, le type de problème auquel l'imposition de la paix est sensée s'adresser reste contentieux. Les circonstances qui mériteront une réponse collective varient. L'agression massive, l'annexion territoriale, l'incursion frontalière, l'imposition de la paix dans le cas des conflits inter-ethniques ou inter-communautaires, un substitut d'autorité dans le cas d'effondrement de structure Etatique, l'appui à l'achèvement d'aides humanitaires, la répression d'actes de terrorisme, la surveillance du régime des droits de l'homme, et la sauvegarde de la démocratie font partie d'une longue liste dont la justification théorique attend la mise en pratique.

Alors où en est-on avec la sécurité collective "mutante" à court terme? Terminons avec quelques réflexions. Dans les années à venir les opérations militaires de grande envergure (à l'instar des cas de la Corée et de l'Iraq), appelées "sécurité collective" et appuyées par les organes de l'ONU seront réservées, comme dans le passé, aux situations qui touchent les intérêts vitaux des grandes puissances. Deuxièmement les opérations de maintien de la paix continueront à s'adresser, avec leurs "soldats sans ennemis", en amplifiant leurs missions, à des conflits de moindre envergure, sans coercition, avec le consentement des parties concernées. Le SIPRI comptait, en 1992, trente conflits armés au niveau mondial

68 Boutros Boutros-Ghali, "Empowering the United Nations", *Foreign Affairs*, V. 72, N. 5, hiver 1992/93, p. 94.

69 Eric Grove, "UN Armed Forces and the Military Staff Committee. A Look Back", *International Security*, V. 17, N. 4, printemps 1993, pp. 181-182.

70 Pour cette position voir Russett et Sutterlin, *op. cit.*

71 David Boren, "The World Needs an Army on Call", *The New York Times*, août 26, 1992.

72 Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?" *Foreign Affairs*, printemps 1992.

73 Brian Urquhart, 1991, *op. cit.*

74 Carnegie Endowment National Commission on America and the World, *Changing Our Ways: America and the World*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1992, p. 67.

et l'ONU était engagée à apporter la paix dans 13 de ces conflits.<sup>75</sup> Finalement la plus grande mutation des dernières années, les "opérations d'imposition de la paix" comme en Somalie et partiellement en Bosnie-Herzégovine pourront devenir l'industrie croissante du futur prochain. Et cela, n'est-ce qu'un archéordre international basé sur l'intérêt des grandes puissances ?

**Summary: The illusion of collective security: right versus might**

*The joint international action against Iraq and the search for a new security doctrine following the end of the Cold War, led, in the early '90s, to a revival of the notion of collective security embodied in several international agreements. This notion is based on the assumption of responding collectively to international aggression. However, the international quagmires of recent years and especially the case of former Yugoslavia where international organizations have played the role of alibi to aggression, has once more, dealt a major blow to the illusion of the implementation of the principles of collective security. In a way similar to the 1930s and the bipolar balance of power of the Cold War, collective security seems ephemeral today. We can therefore safely predict that in the foreseeable future, international relations will continue to be shaped by the balance of specific state interests and not by universally applied principles of collective security.*

---

<sup>75</sup> Stockholm International Peace Research Institute, International Peace Yearbook, Stockholm, 1992.

# Hoe zwart is Vlaanderen? Een exploratief onderzoek naar uiterst-rechtse denkbeelden in Vlaanderen in 1991

door Hans DE WITTE

Projectleider aan het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA)

**Jaak BILLIET**

Gewoon hoogleraar aan het Departement Sociologie van de KU Leuven

**en Peer SCHEEPERS**

Universitair hoofddocent bij de vakgroep Empirische Sociologie van de KU Nijmegen

## I. Probleemstelling en vraagstelling

De electorale groei van het Vlaams Blok bracht in Vlaanderen een stroom van wetenschappelijk onderzoek naar rechts-extremisme op gang. Naast verkiezingsonderzoek, waarbij vooral het profiel van Vlaams Blokkiezers, hun motieven en de wijze waarop ze voorheen stemden in kaart werden gebracht <sup>1</sup>, werd daarbij eveneens aandacht besteed aan de houding van Belgen tegenover migranten <sup>2</sup>, aan een typologie over de houding t.o.v. het eigen en vreemde volkeren <sup>3</sup> en

---

1 Swyngedouw M., *De keuze van de kiezer. Naar een verbetering van de schattingen van verschuivingen en partijvoorkeur bij opeenvolgende verkiezingen en peilingen*. Proefschrift aangeboden tot het behalen van de graad van doctor in de sociale wetenschappen. Leuven, Sociologisch Onderzoeksinstituut - KU Leuven, 1989, 333 p.

Billiet J., Swyngedouw M. en Carton A., *Stemmen voor Vlaams Blok of Rossem. De kiezer zelf aan het woord*. Leuven, Departement Sociologie - KU Leuven, Bulletin nr. 1992/2 van het ISPO, 1992, 24 p.

Swyngedouw M., Billiet J. en Carton A., *Van waar komen ze, wie zijn ze? Stemgedrag en verschuivingen op 24 november 1991*. Leuven, Departement Sociologie - KU Leuven, Bulletin nr. 1992/3 van het ISPO, 1992, 47 p.

De Witte H., *Racisten of apatici? Een empirische analyse van de politieke en maatschappelijke opvattingen van kiezers van het Vlaams Blok in 1989 en van de motivering van hun stemgedrag*, in: Deslé E. en Martens A. (red.), *Gezichten van hedendaags racisme*. Brussel, VUB-press, 1992, p. 189-218.

Billiet J. en De Witte H., *Attitudinal dispositions to vote right wing: the case of "Vlaams Blok"*, *Bulletin nr. 1993/9 van het ISPO*, Leuven, Departement Sociologie, 1993, 21 p.

Billiet J., *Ondanks beperkt zicht. Studies over waarden, ontzuiling en politieke veranderingen in Vlaanderen*, Brussel/Leuven, VUB, Press/SOI - KU Leuven, 1993, p. 97-120.

2 Billiet J., Carton A. en Huys R., m.m.v. Loosveldt G., Vanhoutvinck J. en De Witte H., *Onbekend of onbemind? Een sociologisch onderzoek naar de houding van de Belgen tegenover migranten*. Leuven, Sociologisch Onderzoeksinstituut, KU Leuven, 1990, 234 p.

Billiet J., *Ondanks beperkt zicht*, o.c. 1993, p. 59-95.

Billiet J., *Stabiliteit en verandering in de attitude tegenover 'vreemdelingen'*. In: Swyngedouw M., Billiet J., Carton A. en Beerten R. (red.), *Kiezen is verliezen. Onderzoek naar de politieke opvattingen van Vlamingen*. Leuven/Amersfoort: Acco, 1993, p. 147-162.

3 De Witte H. en Billiet J., *Eén volk, één leider? Extreem-rechtse opvattingen en stemgedrag in Vlaanderen. Samenvatting van de bijdrage aan het symposium 'Rechtsextremisme: zeepbel of tijdbom?' van de Nederlandse Vereniging voor Politieke Psychologie (NVPP) op 23 november 1990*, HIVA/Sociologisch onderzoeksinstituut, KU Leuven, 1990, 10 p. + 6 p. bijlagen.

aan de wijze waarop het Vlaams Blok ingebed is in de opkomst van nieuwe waardenoriëntaties in onze samenleving <sup>4</sup>. Daarnaast werd tevens een vergelijking gemaakt tussen Nederland en Vlaanderen wat het voorkomen van ethnocentrisme en de verklaringen ervoor betreft <sup>5</sup>. Onderzoek over de verspreiding van *extreem-rechtse opvattingen* onder de bevolking ontbreekt echter in de hoger geschetste onderzoeksmozaïek. Met deze bijdrage wensen we in deze leemte te voorzien. We concentreren ons daarbij op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke is de *structuur* en de *inhoud* van de extreem-rechtse ideologie, en in hoeverre kunnen we deze terugvinden in Vlaanderen?

2. In welke mate is dit uiterst-rechtse denken *verspreid* in Vlaanderen?

3. Met welke andere *opvattingen* en politieke *gedragingen* gaat dit uiterst-rechtse denken samen? Meer bepaald zullen we de samenhang nagaan met (3a) de typologie die de houding t.o.v. het eigen en vreemde volkeren in kaart brengt, (3b) het stemgedrag bij politieke verkiezingen, en (3c) een batterij van opinies, zoals volksverbondenheid, anomie, politieke interesse en het christelijk geloof.

4. In hoeverre hangt het extreem-rechtse denken samen met de *achtergrond-kenmerken* van respondenten, zoals hun leeftijd en scholingsgraad? Welk samspel van variabelen levert de beste '*verklaring*' op van rechtsextremisme?

Deze vragen worden beantwoord aan de hand van een korte literatuurstudie en een secundaire analyse van reeds verzameld materiaal. Vermits dit de eerste analyse van extreem-rechtse denkbeelden vormt in Vlaanderen, beperken we ons in dit artikel tot een (beschrijvende) exploratie van deze problematiek.

## II. Inhoud en structuur van het extreem-rechtse denken: kort overzicht van de onderzoeksliteratuur

Het aantal recente studies over rechtsextremisme en extreem-rechtse partijen in West-Europa is haast niet meer bij te houden <sup>6</sup>. Hetzelfde geldt voor studies

Billiet J. en De Witte H., Naar racisme neigende houdingen in Vlaanderen: typologie en maatschappelijke achtergronden. *Cultuur en Migratie*, Themanummer, 'racisme', 1991, nr. 1, p. 25-62.

<sup>4</sup> Swyngedouw M., *Waar voor je waarden. De opkomst van Vlaams Blok en Agalev in de jaren tachtig*. ISPO-schrift 1992/1, Leuven, Sociologisch Onderzoeksinstituut, Departement Sociologie/ISPO, KU Leuven, 1992, 86 p.

<sup>5</sup> Billiet J., Eisinga R. en Scheepers P., Ethnocentrisme in de Lage Landen: opinies over 'eigen' en 'ander' volk in Nederland en Vlaanderen. *Sociologische Gids*, 1992, jrg. 39, nr. 5 & 6, p. 300-323.

<sup>6</sup> Backes U., Extremismus und Populismus von rechts. Ein Vergleich auf europäischer Ebene. *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*. November 1990, Nr. 9, B 46-47/90, p. 3-14.

De Schampheleire H. en Thanassekos Y. (red.), *Extreem rechts in West-Europa. L'extrême droite en Europe de l'ouest*. Brussel, VUB-Press, 1991, 407 p.

Duranton-Crabol A.-M., *L'Europe de l'extrême droite de 1945 à nos jours*. Bruxelles, Editions Complexe, 1991, 222 p.

Elbers F. en Fennema M., *Racistische partijen in West-Europa. Tussen nationale traditie en Europese samenwerking*. Leiden, Stichting Burgerschapkunde, Nederlands Centrum voor Politieke Vorming, 1993, 175 p.

Stouthuysen P., *Extreem-rechts in na-oorlogs Europa*, Brussel: VUB Press, 1993, 176 p.



over extreem-rechts in Vlaanderen in het algemeen <sup>7</sup> en over - eerder journalistieke - analyses van het Vlaams Blok <sup>8</sup>. In de analyses over rechtsextremisme in West-Europa werden uiteenlopende facetten van dit fenomeen belicht, zoals de ontwikkelingen van deze organisaties en partijen <sup>9</sup>, de standpunten en ideologie ervan <sup>10</sup>, hun propaganda <sup>11</sup>, de maatschappelijke basis van deze politieke partijen en de motieven van het electoraat om ervoor te stemmen <sup>12</sup>.

---

Vander Velpen J., *Daar komen ze aangemarcheerd. Extreem-rechts in Europa*. Berchem, Epo, 1992, 245 p.

<sup>7</sup> Van Doorslaer R. (red.), *Herfsttij van de 20ste eeuw. Extreem-rechts in Vlaanderen 1920-1990*. Leuven, Kritak i.s.m. het Navorsings- en Studiecentrum voor de Geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog, 1992, 160 p.

Verlinden P., Morfologie van de uiterst-rechtse groeperingen in België, *Res Publica*. Band XXIII, 1981, nr. 2-3, p. 373-407.

Verlinden P., Morfologie van extreem rechts binnen het Vlaams-Nationalisme. In: De Schampheleire H. en Thanassekos Y. (eds.), *Extreem rechts in West-Europa*. Brussel, VUB Press, 1991, p. 235-245.

Vos L., De rechts-radicaliteit in het Vlaams-nationalisme. *Wetenschappelijke Tijdingen*, 1993, nr. 3, p. 129-149.

Zie ook: De Witte H., Vormt extreem-rechts een gevaar voor de democratie? Een confrontatie van de politieke denkbeelden van het Vlaams Blok met deze van haar kiezers. Bijdrage aan het project 'Democratie op het einde van de XXste eeuw' van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten.

<sup>8</sup> Zie o.m.: Van Eycken F. en Schoeters S., *Het Vlaams Blok marcheert*. Deurne, Imprint, 1988, 111 p.

Gijssels H. en Vander Velpen J., *Het Vlaams Blok 1938-1988. Het verdriet van Vlaanderen*. Berchem, EPO, 1989, 172 p.

De Moor F. (red.), *In het blok. Een Knack-enquête*. Zellik, Roularta Books, 1992, 120 p.

Gijssels H., *Het Vlaams Blok*, Leuven, Kritak, 1992, 308 p.

<sup>9</sup> Maolain C.O., *The radical right, a world directory*. Essex, Longman House, 1987.  
Stoss R., *Die extreme Rechte in der Bundesrepublik, Entwicklungen, Ursachen, Gegenmassnahmen*. Opladen, Westdeutscher Verlag, 1989.

Van Donselaar J., *Fout na de oorlog. Fascistische en racistische organisaties in Nederland 1950-1990*. Amsterdam, uitgeverij Bert Bakker, 1991, 249 p.

<sup>10</sup> Gress F., Jaschke H.G. en Schoenkaes K.: *Neue Rechts und Rechtsextremismus in Europa, Bundesrepublik, Frankreich, Grossbritannien*. Opladen Westdeutscher Verlag, 1990  
Gijssels H., o.c.,

<sup>11</sup> Loch D., *Der schnelle Aufstieg des Front National, Rechtsextremismus im Frankreich der 80er Jahre*. Muenchen, Tuduv-Verlagsgesellschaft, 1991.

<sup>12</sup> Klaer K.H., Ristau M., Schoppe B. en Stadelmaier M., *Die Waehler der extremen Rechten I: Weder verharmlosen noch daemonisieren*. Bonn, Demokratische Gemeinde - Vorwaerts Verlag, 1989.

Klaer K.H., Ristau M., Schoppe B. en Stadelmaier M., *Die Waehler der extremen Rechten II: Die neue Rechte, die Maennerparteien*. Bonn, Demokratische Gemeinde - Vorwaerts Verlag, 1989.

Klaer K.H., Ristau M., Schoppe B. en Stadelmaier M., *Die Waehler der extremen Rechten III: Sozialstruktur und Einstellungen von Waehlern rechtsextremer Parteien*. Bonn, Demokratische Gemeinde - Vorwaerts Verlag, 1989.

Stoss R., *Die Republikaner, woher sie kommen, was sie wollen, wer sie waehlt, was zu tun ist*. Koeln, Bund Verlag GmbH, 1990.

Scheepers P., Eisinga R., Lammers J., *Het electoraat van de Centrum Partij/Centrum Democraten in de periode 1982-1992*. Mens en Maatschappij, 1993, jrg. 68, nr. 4, p. 362-385.

Een vergelijking van de ideologie van dergelijke partijen en organisaties toont aan dat men globaal genomen vijf componenten kan onderscheiden in het rechts-extremisme<sup>13</sup>: racisme, extreem volksnationalisme, het leiderschapsprincipe, de verwerping van de parlementaire democratie en de verwerping van alles wat 'links' is. Met *racisme* wordt het geloof in de erfelijke superioriteitsverschillen tussen rassen bedoeld, waardoor er - in extreme vorm - een op *biologische* gronden gebaseerde ongelijkheid ontstaat tussen diverse volkeren<sup>14</sup>. Deze visie verwijst naar de rastheorieën die in Nazi-Duitsland werden gehuldigd. Het heden-daagse extreem-rechtse denken sluit daarbij aan door de erfelijke superioriteit van het blanke ras te beklemtonen, en door te pleiten voor het veilig stellen van de zuiverheid van ons ras<sup>15</sup>. In een extreme vorm van *volksnationalisme* staat de doelstelling van een sterk, verenigd volk waaraan het individu is ondergeschikt centraal. Deze extreme vorm is typisch voor de staatsopvatting van zowel het Duits Nazisme als het Italiaanse fascisme<sup>16</sup> en wordt ook heden nog verdedigd door extreem-rechtse groeperingen in Vlaanderen<sup>17</sup>. Het geloof in de noodzaak van een sterk leiderschap vormt de kern van het *leiderschapsprincipe*. Dit principe wordt gecombineerd met het *afwijzen* van de *parlementaire democratie*: enkel van een 'sterke leider' wordt een oplossing van onze maatschappelijke problemen verwacht. Een democratisch gekozen parlement wordt daarvoor als een te zwak en te inefficiënt bestuursstelsel beschouwd. Deze antidemocratische en anti-parlementaire instelling wordt eveneens gekoppeld aan een anti-pluralistische opstelling. Dit uit zich vooral in het bestrijden van de *politieke tegenbanger*. Naast een uitgesproken anti-socialisme en anti-communisme impliceert dit tevens het geloof dat onze samenleving misleid en ondermijnd wordt door links-georiënteerde organisaties, zoals de vakbeweging, progressieve leerkrachten en linkse journalisten<sup>18</sup>.

Deze vijf centrale componenten van het uiterst-rechtse denken (racisme, extreem volksnationalisme, het leiderschapsprincipe, anti-parlementarisme en een anti-linkse instelling) verwijzen naar éénzelfde basiswaarde: het geloof in de *fun-*

13 Hagendoorn L. en Janssen J., *Rechtsomkeer. Rechtsextreme opvattingen bij leerlingen van middelbare scholen*. Baarn, Amboboeken, 1983, p. 74-79.

Falter J.W. en Schumann S., Affinity towards right-wing extremism in Western Europe. *West European Politics*, Vol. 11, April 1988, nr. 2, p. 101.

Gress et al., o.c.

Van Holsteyn J. en Mudde C., Voorzichtig omspringen met het begrip rechts-extremisme! *Namens*, Jrg. 7, Afl. 4, 1992, p. 19-23.

Zie ook: De Witte H., Extreem-rechts zegt niet wat het denkt. *Bareel*. Dossier uiterst-rechts in Vlaanderen. September 1993, jrg. 14, nr. 55, p. 10-16.

14 Hagendoorn L. en Janssen J., o.c., p. 74.

Hagendoorn L., Rechtsextrem activisme, dreiging of fictie? *Sociale Wetenschappen*, 27e jrg., 1984, nr. 4, p. 369.

15 Zie bijv.: Verlinden P., o.c., 1981, p. 389

Maolain, o.c.

16 Roe R.A., *Links en Rechts in een empirisch perspectief. Een onderzoek naar de dimensionaliteit van politieke attitudes onder studenten*. Amsterdam, Swets en Zeitlinger, 1975, p. 53-56.

17 Zie b.v.: Verlinden P., o.c., 1981, p. 384-389.

Gijsels, o.c.

18 Zie b.v.: Gijsels, o.c.

*damentele ongelijkheid* van individuen, groepen en volkeren <sup>19</sup>. Het is dan ook niet verwonderlijk dat uitspraken waarmee deze aspecten werden geoperationaliseerd na factoranalyse op één dimensie blijken te laden, waarna er een betrouwbare schaal mee kan worden gevormd <sup>20</sup>. Het uiterst-rechtse denken zoals het hoger werd omschreven mag dus als één-dimensionaal worden beschouwd.

### III. Een exploratie van het uiterst-rechtse denken in Vlaanderen : onderzoeksofzet

De hogervermelde onderzoeksvragen worden beantwoord via een secundaire analyse van een postenquête, waarover reeds eerder werd gepubliceerd <sup>21</sup>. Deze postenquête vormde een vervolg op het onderzoek 'Onbekend of onbemind? Een sociologisch onderzoek naar de houding van de Belgen tegenover migranten' <sup>22</sup>, dat in het najaar van 1989 werd uitgevoerd. De tweetraps toevalssteekproef van dat onderzoek bevatte voor Vlaanderen 664 kiesgerechtigden tussen 18 en 75 jaar en was representatief voor de Vlaamse bevolking wat betreft de verdeling naar geslacht, leeftijd en stemgedrag bij de Europese verkiezingen van juni 1989. In het voorjaar van 1991 werden de Vlaamse geïnterviewden die zich bereid hadden verklaard om in de toekomst nogmaals aan het onderzoek deel te nemen (n = 634) opnieuw benaderd met een postenquête. Van hen stuurden 444 respondenten deze enquête ingevuld terug. Dit vormt een respons van 70%. De respondenten die de postenquête beantwoordden, verschilden niet significant van de oorspronkelijke steekproef wat hun leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, stemgedrag en overige achtergrondvariabelen betreft. Geïnterviewden met een iets positievere houding t.o.v. migranten waren licht oververtegenwoordigd onder hen die aan de postenquête deelnamen, doch beide steekproeven verschillen ook m.b.t. deze opinievariabelen niet significant van elkaar.

<sup>19</sup> Hagendoorn L., en Janssen J., o.c., p. 74; voor een empirische validering hiervan, zie o.m.:

Billig M. en Cochrane R., Values of British political extremists and potential extremists: a discriminant analysis. *European Journal of Social Psychology*, Vol 9, 1979, p. 205-222.

Cochrane R., Billig M. en Hogg M., British Politics and the Two-Value Model, in: Rokeach M. (ed.), *Understanding human values: individual and societal*. New-York, The free press, 1979, p. 179-191.

Het is wellicht correcter om te stellen dat in de vier eerstvermelde componenten de fundamentele ongelijkheid centraal staat. Het vijfde element ('anti-links') sluit hierbij aan, vermits de basiswaarde van de gelijkheid centraal staat in het linkse denken. De instemming met de vier eerst vermelde componenten van het uiterst-rechtse (ongelijkheids-) denken houdt daarom de uitsluiting van de linkse gelijkheidsideologie in zich. Het geloof in ongelijkheid gaat overigens ook vaak gepaard met het geloof in de noodzaak van de beperking van de vrijheid voor bepaalde groepen in de samenleving, zoals als links beschouwde organisaties en migranten.

<sup>20</sup> Hagendoorn L. en Janssen J., o.c., p. 93-96

Falter J. en Schumann S., o.c., p. 109.

<sup>21</sup> Eisinga R., Carton A. en Lammers J., Nederlanders en Vlamingen over de oorzaken van sociaal-economische ongelijkheid tussen allochtonen en autochtonen, *Sociologische Gids*, 1992, jrg. 39, nr. 1, p. 4-27.

Billiet J. en Carton A., Etnocentrisme en kerkelijke betrokkenheid. *Onze Alma Mater*, 1992, nr. 1, p. 57-89.

Billiet J., Eisinga R. en Schepers P., o.c.

<sup>22</sup> Billiet J., Carton A. en Huys R., o.c.

Aan de vragenlijst, die vragen bevatte over o.m. de levensbeschouwing, verklaringen voor de ongelijkheid tussen migranten en Vlamingen, localisme en de tevredenheid met diverse levensaspecten, werden 6 korte items toegevoegd, die elk één van de hoger vermelde aspecten van het uiterst-rechtse denken indicieerden. Over het aspect 'anti-linkse instelling' werden twee uitspraken geformuleerd: één over vakbonden en één over de 'linkse media'. De items werden beoordeeld op een 5-puntenschaal, die varieerde van 'helemaal mee eens' tot 'helemaal niet mee eens'. Daarnaast konden de respondenten tevens aangeven dat ze daar 'nog nooit over hadden nagedacht' en er dus niet op konden antwoorden. Alle uitspraken werden ontleend (en aangepast) aan het onderzoek van Hagendoorn en Janssen<sup>23</sup>. In het vervolg van dit artikel zal zowel gewerkt worden met gegevens die in het oorspronkelijk onderzoek werden verzameld (achtergrondgegevens, stemgedrag, de typologie en enkele opinieschalen) als met gegevens die afkomstig zijn uit de postenquête. Het totaal aantal respondenten bedraagt steeds 444.

#### IV. Resultaten

##### *A. Structuur en verspreiding van het uiterst-rechtse denken in Vlaanderen*

In tabel 1 werden zowel de resultaten van de factoranalyse als de beoordeling van de 6 rechts-extremisme-items opgenomen. De 6 items correleren onderling significant met elkaar (gemiddelde Pearson  $r = .38$ ) en laden na factoranalyse op slechts één factor die ongeveer de helft van de totale variantie verklaart. Het uiterst-rechtse denken zoals hoger geconceptualiseerd is dus ééndimensionaal. De 6 items vormen samen tevens een betrouwbare schaal (Cronbach's  $\alpha = .79$ ). Zoals blijkt uit de factorladingen, vormen de uitspraken over het 'zuiver houden van het eigen ras', de nood aan een 'sterke leider' en het aanklagen van 'volksmisleiding door linkse journalisten' de sterkste indicaties van rechts-extremisme. Opvallend genoeg vormt het 'klassieke' *biologische* racisme dus nog steeds een essentieel onderdeel van het hedendaagse uiterst-rechtse denken.

Uit tabel 1 blijkt eveneens dat slechts een minderheid onder de geïnterviewden met de diverse extreem-rechtse standpunten instemt (cfr. de gemiddelden, die allen aan de afwijzende kant van de 5-puntenschaal liggen). Toch stemt een minderheid die varieert tussen ongeveer 10 en 25% met de afzonderlijke uitspraken in. De uitspraken over de noodzaak van een sterke leider en over het zuiver houden van het eigen ras kennen - relatief gesproken - de grootste bijval. Deze bijval is beperkter wat de overige uitspraken betreft, en vooral m.b.t. het anti-parlementarisme en het afwijzen van de vakbeweging.

Vermits de diverse items op betrouwbare wijze éénzelfde basisdimensie blijken te indiceren, werden ze samengeteld en herleid tot een 10-puntenschaal ('0' = volledige afwijzing van de schaalinhoud; '10' = volledige instemming ermee; zie tabel 2)<sup>24</sup>. Het gemiddelde van deze *rechts-extremismeschaal* bedraagt 3,87 (standaarddeviatie: 1,89) en ligt dus aan de *niet*-extreem-rechtse zijde van de schaal.

<sup>23</sup> Hagendoorn L. en Janssen J., o.c.

<sup>24</sup> Indien slechts één itemscore ontbrak, dan werd deze vervangen door het gemiddelde op de 5 overige items. De verdeling van deze 'aangevulde' schaal is identiek aan deze van de niet-aangevulde schaal.

TABEL I

Resultaten van de factoranalyse en beoordeling van de 6 rechts-extremisme-uitspraken

	Factorla- dingen (1)	% helemaal mee eens (2)	Gemid- delde (3)
1. We moeten er streng op toezien dat we ons ras zuiver houden en vermenging met andere rassen tegengaan	.71	25,0	2,63
2. Het belang van het individu is ondergeschikt aan het belang van het volk	.56	16,9	2,66
3. Enkel een sterke leider kan de problemen van ons land oplossen	.69	28,3	2,79
4. Het parlement moet afgeschaft worden want het lost toch geen enkel probleem op	.54	9,7	2,34
5. Vakbonden schaden het algemeen belang	.50	12,2	2,42
6. Ons volk wordt voortdurend misleid door linkse journalisten bij radio en televisie	.65	16,0	2,61

- (1) Er was slechts één factor (eigenwaarde = 2,86), die 47,6% van de totale variantie verklaarde.  
 (2) Som van 'helemaal mee eens' en 'mee eens'. Het percentage 'geen antwoord/nog nooit over nagedacht' varieerde van ongeveer 5% (uitspraken 3 en 5) tot 17,5% (uitspraak 2). De som van de 5 antwoordmogelijkheden én de ontbrekende antwoorden is 100%.  
 (3) 5-puntenschaal die varieerde van '1' ('helemaal niet mee eens') over '3' ('niet mee eens, niet mee oneens') tot '5' ('helemaal mee eens'). Bij het berekenen van dit gemiddelde werd - vanzelfsprekend - geen rekening gehouden met de ontbrekende waarden.

Ongeveer 20% van de geïnterviewden scoort hoger dan '5' op deze schaal en stemt dus gemiddeld genomen met de extreem-rechtse inhoud ervan in. Een opvallend hoge score op deze schaal is echter voorbehouden voor slechts 2,2% onder de respondenten: enkel zij mogen als werkelijke rechts-extremisten beschouwd worden wat hun opvattingen betreft. Iets analoogs wordt vastgesteld wanneer we het aantal keren optellen dat men het met elk van deze 6 uitspraken '(helemaal) eens' was. Gemiddeld genomen gingen de geïnterviewden akkoord met 1,08 uitspraken. De verdeling van de respondenten voor deze sommaat is echter in sterke mate scheef. Nagenoeg de helft (46,6%) van de geïnterviewden wijst immers alle uitspraken van de hand, terwijl 38,7% onder hen instemt met één of twee van de aangeboden items. Ongeveer 12,2% stemt met 3 à 4 uitspraken in, en slechts 2,5% van de geïnterviewden gaat met minstens 5 van de 6 uiterst-rechtse uitspraken akkoord. Slechts 0,9% (n = 4) stemt met *alle* uiterst-rechtse uitspraken in. Deze percentages liggen niet hoger dan deze die - welliswaar met andere meetinstrumenten - werden vastgesteld in buitenlandse onderzoeken. Zo concluderen Falter en Schumann in hun studie op basis van de Eurobarometerpeilingen, dat ongeveer 1,6% van de Europeanen als rechts-extremisten kunnen worden beschouwd <sup>25</sup>. In een peiling van het Nederlandse

25 Falter J. en Schumann S., o.c., p. 101-102.

TABEL II

## Beoordeling van de rechts-extremismeschaal (1)

Score op deze schaal	Percentage respondenten	
≤2.5	23,4	} 19,8
>2.5 en ≤5	41,9	
>5 en ≤7.5	17,6	
>7.5	2,2	
Ontbrekende score	14,9	
Totaal	100,0	

(1) 10-puntenschaal, die loopt van '0' (volledige afwijzing van de schaalinhoud) tot '10' (volledige instemming ermee; dus uiterst extreem-rechts), met '5' als neutrale middenpunt.

Sociaal Cultureel Planbureau bleek ongeveer 1% van hen die gaan stemmen en 3% van de niet-stemmers consistent uiterst-rechts te denken <sup>26</sup>.

### B. Samenhang met een typologie die de houding t.o.v. het eigen en vreemde volkeren integreert

Elders werd een typologie gerapporteerd, waarbij vier 'opinietypes' werden onderscheiden die van elkaar verschillen wat hun houding betreft t.o.v. het eigen volk en andere volkeren <sup>27</sup>. Via een scalogramanalyse van Guttman werd aangetoond dat de volgende drie opinieschalen een cumulatieve structuur vertonen: volksverbondenheid, een negatieve houding t.o.v. migranten en (biologisch) racisme. Aldus ontstaan vier 'opinietypes'. De '*wereldburgers*' voelen zich weinig of niet betrokken bij het Vlaamse volk, staan positief t.o.v. migranten en wijzen een racistische instelling van de hand. De '*volksverbondenenen*' staan positief t.o.v. hun eigen volk en combineren deze instelling met een positieve houding tegenover migranten en het afwijzen van racisme. De '*etnocentristen*' combineren een positieve houding t.o.v. het eigen volk met een negatieve houding t.o.v. andere volkeren. Zij stellen zich echter niet racistisch op. De '*racisten*' combineren de visie van de 'etnocentristen' met een (biologisch) racistische instelling, zoals deze hoger werd omschreven. Bij het uitwerken van deze types werd tevens verondersteld dat deze cumulatief geordende typologie zou samenhangen met extreem-rechtse opvattingen. Het aspect 'racisme' werd immers in de typologie geïntroduceerd als indicator van rechts-extremisme. De gegevens die in dit vervolgonderzoek werden verzameld laten ons toe om deze hypothese te toetsen.

<sup>26</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Sociale en culturele verkenningen 1990*. Rijswijk, 1989, p. 17.

<sup>27</sup> De Witte H. en Billiet J., o.c.; Billiet J. en De Witte H., o.c..

Zie ook: De Witte H. en Billiet J., A typology of multicultural attitudes. *Contribution to the congress 'Christian Universities and European Culture'*, session 'Cultural Deprivation', Antwerp, 10-13 November 1993, 8 p.



TABEL III

Scores van de 4 'opinietypes' op de rechts-extremismeschaal

Opinietype	Gemiddelde op de 10-puntenschaal
1. Wereldburgers	2,44
2. Volksverbondenen	3,30
3. Etnocentristen	4,30
4. Racisten	5,38
Totale groep	3,87
P	.0000
Eta	.56

Tabel 3 bevat de gemiddelde score van de vier 'opinietypes' op de rechts-extremismeschaal. Uit tabel 3 blijkt dat onze verwachting wordt bevestigd: de schaal score stijgt nagenoeg monotoon en enkel het laatste extreme type (de 'racisten') scoort gemiddeld genomen hoger dan '5' op de rechts-extremismeschaal. De samenhang tussen deze typologie en de rechts-extremismeschaal is tevens vrij sterk ( $\eta = .56$ ;  $P < .0001$ ). Uit een afzonderlijke (hier niet gerapporteerde) analyse blijkt dat deze samenhang zich tevens voor alle afzonderlijke rechts-extremisme items voordoet, en dus niet enkel m.b.t. het racisme-item. De samenhang met het racisme-item (Cramers'  $V = .49$ ;  $P < .0001$ ) lag - gezien de constructie van de typologie - immers voor de hand. De samenhangen van de typologie met de overige aspecten van de uiterst-rechtse ideologie zijn wel zwakker dan deze met het racisme-item, doch steeds statistisch significant (Cramers'  $V$  tussen .15 en .39;  $P$  telkens  $< .0001$ ).

### C. Samenhang met het stemgedrag

Een belangrijke vraag betreft natuurlijk de vraag in hoeverre het stemgedrag samenhangt met (eventueel zelfs gedetermineerd wordt door) uiterst-rechtse denkbeelden. De vaststelling dat men een partij als het Vlaams Blok als racistisch of zelfs als fascistoïde kan beschouwen<sup>28</sup>, wordt immers al te snel doorgetrokken tot het kiezerskorps van deze partijen, waardoor deze kiezers als racistisch of uiterst-rechts worden beschouwd<sup>29</sup>. Elders werd aangetoond dat de kiezers voor het Vlaams Blok bij de Europese Verkiezingen van 1989 in eerste instantie uit etnocentrische motieven gestemd hebben<sup>30</sup>. Expliciet racisme of volksnationalisme speelde daarbij geen rol van betekenis. Een analyse van de stemmotivatie bij de parlementsverkiezingen van november 1991 leverde analoge conclusies op<sup>31</sup>. Deze vaststellingen doen dus vermoeden dat Vlaams Blokkiezers geen rechts-extremisten zijn, al kan er in hun midden wel een harde kern rechts-extremisten aanwezig zijn. Extreem-rechtse denkbeelden werden tot op heden echter nog nooit geoperationaliseerd in verkiezingsonderzoek in Vlaanderen, zodat deze stelling pas voor het eerst expliciet getoetst kan worden in dit artikel. Het

28 Gijsels, o.c.

29 Van Holsteyn J., En wij dan? De kiezers van de Centrumdemocraten. *Socialisme en democratie*. Juni 1990, nr. 6, p. 158.

30 De Witte H., Racisten of apatici?, o.c.

31 Billiet J., Swyngedouw M. en Carton A., o.c.  
Billiet J. en De Witte H., 1993, o.c.

TABEL IV

## Uitsplitsing van rechts-extremisme volgens stemgedrag

Partij (1)	Stemgedrag Europese Verkiezingen juni 1989 Gemiddelde op een 10-puntenschaal	Stemintentie Nationale Verkiezingen najaar 1989 Gemiddelde op een 10-puntenschaal
Agalev	2,89	2,78
SP	3,65	3,63
VU	4,08	4,36
CVP	4,00	4,01
PVV	4,40	4,18
Vlaams Blok	4,21	4,68
Blanco/ongeldig	4,44	4,29
Totale groep	3,87	3,87
P	.0005	.0000
Eta	.26	.29

(1) De aantallen zijn respectievelijk: Agalev (66/71), SP (78/69), VU (32/28), CVP (134/125), PVV (61/63), Vlaams Blok (23/26), Blanco/ongeldig (21/29).

kleine aantal Vlaams Blokkiezers (n varieert tussen 23 en 26; zie tabel 4) vormt daarbij echter een obstakel, dat tot voorzichtigheid noopt bij het veralgemenen van onze vaststellingen.

Tabel 4 bevat het gemiddelde van de diverse kiezerskorpsen op de rechts-extremismeschaal. Zowel het feitelijk stemgedrag bij de Europese Verkiezingen van juni 1989, als de stemintentie voor de nationale verkiezingen op het ogenblik van het eerste interview (najaar 1989) werden in de analyse opgenomen. De beoordeling van de rechts-extremisme-uitspraken gebeurde 1 à 1,5 jaar later. Zowel het feitelijk stemgedrag als de stemintentie hangen significant samen met de score op de rechts-extremismeschaal (eta respectievelijk .26 en .29). Wat de Europese Verkiezingen betreft vertonen niet de Vlaams Blokkiezers, doch de PVV-kiezers en zij die blanco of ongeldig stemden de hoogste scores op deze schaal, terwijl de Agalev-kiezers (en in zwakkere mate het SP-kiezerskorps) deze schaal het sterkste afwijzen. Alle kiezerskorpsen scoren echter lager dan het schaal-midden en wijzen gemiddeld genomen dus de inhoud van deze schaal van de hand. De resultaten m.b.t. de kiesintentie op het ogenblik van het interview wijken hier enigszins van af. Ditmaal scoren de Vlaams Blokkiezers het hoogste op de rechts-extremismeschaal, al ligt hun score ook ditmaal onder het neutrale schaal-midden. Opvallend is ditmaal de - relatief - hoge score van de VU-kiezers, opnieuw gevolgd door de blanco (of ongeldige) stemmers en de PVV-kiezers. Ook hier vertoont het Agalev-electoraat de laagste score op deze schaal. We mogen voorlopig besluiten dat de Vlaams Blokkiezers inderdaad niet als rechts-extremisten mogen worden beschouwd. Hun scores op andere inhoudelijke schalen uit dit onderzoek, zoals 'volksnationalisme' en 'negatieve houding t.o.v. vreemdelingen' liggen immers duidelijk hoger (en aan de positieve schaalzijde) dan

TABEL V

Verdeling van rechts-extremisten naar stemgedrag (in %) (1)

Partij	Europese verkiezingen 1989	Stemintentie najaar 1989
Agalev	6,0	8,5
SP	13,3	12,2
VU	10,8	12,2
CVP	38,6	35,4
PVV	20,5	15,9
Vlaams Blok	4,8	8,5
Blanco/ongeldig	6,0	7,3
Totaal	100,0	100,0

(1) Allen die hoger scoren dan '5' op de rechts-extremismeschaal worden hier als 'rechts-extremisten' beschouwd (n = 88 of 19,8%).

hun score op de rechts-extremismeschaal <sup>32</sup>. Dit stemt overeen met de resultaten van het ISPO-onderzoek naar de motieven om op het Vlaams Blok te stemmen <sup>33</sup>. Uit de open bevraging van deze stemmotivatie komen immers (nagenoeg) geen verwijzingen naar aspecten van de uiterst-rechtse ideologie naar voor.

De hoger vermelde vaststelling dat slechts ongeveer 2% van de respondenten als rechts-extremisten kan worden beschouwd, relativeert overigens in sterke mate de vraagstelling over het uiterst-rechtse karakter van de Vlaams Blokkiezers. Bij de Europese Verkiezingen van 1989 behaalde het Vlaams Blok in Vlaanderen immers 6,6% van de stemmen, terwijl dit zelfs 10,3% bedroeg bij de parlementsverkiezingen van 1991. Deze percentages overstijgen in sterke mate het aanwezige potentieel aan extreem-rechtse kiezers in de populatie.

Het is overigens niet per definitie zo dat kiezers met extreem-rechtse denkbeelden hoofdzakelijk voor het Vlaams Blok stemmen. Dit blijkt uit tabel 5, waarbij de procentuele verdeling naar stemgedrag gegeven wordt van zij die boven het schaal midden scoren op de rechts-extremismeschaal.

Uit tabel 5 blijkt dat slechts een kleine minderheid van deze (vrij ruim geoperationaliseerde) 'rechts-extremisten' op het Vlaams Blok stemmen, terwijl de meesten onder hen opteren voor de CVP of de PVV. Een veel striktere omschrijving van de groep 'rechts-extremisten', waartoe we enkel hen rekenen die met minstens 5 van de 6 uiterst-rechtse uitspraken instemmen (d.i. 2,5% van alle respondenten), levert analoge resultaten op.

#### D. Samenhang met andere opvattingen

Om na te gaan met welke andere opvattingen rechts-extremisme samengaat, werd de rechts-extremismeschaal gecorreleerd met een veelheid aan schalen en items die zowel afkomstig zijn uit het eerste interview als uit de postenquête.

<sup>32</sup> Zie: De Witte H., *Racisten of apatici?*, o.c., p. 199-202.

<sup>33</sup> Billiet J., Swyngedouw M. en Carton A., o.c.

TABEL VI

## Samenhang tussen de rechts-extremismeschaal en andere opvattingen

Schaal (1)	Aantal items	Alpha	Pearson-correlatie met rechts-extremisme (2)
Volksverbondenheid (M)	3	.63	.44
Volksverbondenheid (P)	3	.65	.39
Negatieve houding t.o.v. migranten (M)	6	.79	.52
Negatieve houding t.o.v. migranten (P)	10	.90	.67
Racisme (M)	3	.81	.64
Positieve beeldvorming over (M)			
- Vlamingen	8	.81	.24
- Walen	8	.81	n.s.
- Marokkanen	8	.84	-.34
- Turken	8	.84	-.33
- Italianen	8	.77	n.s.
- Zairezen	8	.80	-.25
Autoritarisme (P)	6	.74	.72
Christelijk geloof (P)	5	.92	.32
Anomie (M)	4	.77	.45
Politieke machteloosheid (M)	3	.63	.36
Politieke interesse (M) (3)	1	-	-.31
Zelfsituering op 'links-rechts'-schaal			
(→ rechts; M) (3)	1	-	.31
Sociaal lokalisme (P)	8	.82	.36
Cultureel lokalisme (P)	4	.59	.48

(1) Deze schalen zijn zowel afkomstig uit het eerste, mondelinge interview (M), als uit de postenquête (P).

(2) P steeds < .001.

(3) Item i.p.v. schaal.

Deze correlaties werden opgenomen in tabel 6, samen met informatie over het aantal items en de alpha-coëfficiënt van de diverse schalen.

Dat rechts-extremisme significant samenhangt met volksverbondenheid, een negatieve houding t.o.v. migranten en racisme, wekt gezien de inhoud van de schaal (en de hogervermelde samenhang met de typologie die op basis van deze schalen werd samengesteld) wellicht weinig verwondering. Daarnaast correleert rechts-extremisme tevens met een positieve beeldvorming over Vlamingen (cfr. de band met beide schalen voor volksverbondenheid) en met een negatief beeld over Marokkanen, Turken en Zairezen. Met het beeld over Walen en Italianen doet er zich verrassend genoeg geen samenhang voor. Daarnaast doet er zich een positieve samenhang voor met christelijk geloof en twee aspecten van localisme, waarbij cultureel localisme (de gerichtheid op de lokale leefwereld i.p.v.

op de (inter)nationale) een sterkere correlatie laat zien dan sociaal localisme (de sociale inpassing in de buurt waarin men woont). Opvallend is dat ook anomie en politieke machteloosheid significant samenhangen met rechts-extremisme. Dit strookt met de veronderstelling dat een gebrek aan gevoelens van persoonlijke controle een rol spelen bij (zelfs extreme aspecten van) sociaal-cultureel conservatisme<sup>34</sup>. De samenhang met een rechtse zelfsituering op een 'links-rechts'-schaal kan als validering van de schaal worden beschouwd. Daarnaast correleert de rechts-extremismeschaal negatief met een zelfbeoordeling over de mate waarin men geïnteresseerd is in politiek. De meeste van deze samenhangen liggen in de lijn van de samenhangen die in de onderzoeksliteratuur werden vastgesteld met de F-schaal<sup>35</sup>. De opvallend hoge correlatie tussen de rechts-extremismeschaal en de F-schaal (autoritarisme) ligt dan ook in de lijn van de verwachtingen. De F-schaal werd als 'potentieel-fascisme'-schaal immers geconcipieerd om uiterst-rechte opvattingen en gedragingen te kunnen voorspellen<sup>36</sup>.

Om na te gaan in hoeverre de samenhangen uit tabel 6 een artefact zijn van de expliciete opname van een racisme-uitspraak in de rechts-extremismeschaal werden alle hoger vermelde schalen eveneens gecorreleerd met de afzonderlijke uitspraken uit de rechts-extremismeschaal. Uit deze additionele analyse blijkt dat de hoogste correlaties inderdaad voorkomen met het racisme-item. De overige items correleren echter eveneens significant met de diverse schalen uit tabel 6, al liggen deze correlaties wel iets lager dan deze met het racisme-item. De laagste - doch nog steeds significante - correlaties doen zich voor met het item over de vakbeweging. We mogen dus besluiten dat de correlaties uit tabel 6 niet als een artefact mogen worden beschouwd.

Tot slot werd een factoranalyse van tweede orde uitgevoerd op een deel van de opinieschalen uit tabel 6 (zie tabel 7). Daarmee wensten we de hypothese te toetsen dat rechts-extremisme als een - weliswaar extreem - onderdeel van sociaal-cultureel conservatisme kan worden beschouwd. Uit (voornamelijk Nederlands) onderzoek blijkt immers dat zowel een negatieve houding t.o.v. migranten<sup>37</sup> als

34 Deze stelling wordt uitgewerkt in: De Witte H., Verschillen in conservatisme tussen arbeiders en bedienden: een interpretatie vanuit het concept persoonlijke controle. *Gedrag en Organisatie. Tijdschrift voor sociale-, arbeids- en organisatiepsychologie*, 1993, nr. 2, p. 57-78.

35 Meloen J., *De autoritaire reactie in tijden van welvaart en crisis. Een literatuurstudie (1950-1980) naar de validiteit van het begrip 'Autoritaire Persoonlijkheid' en naar de sociale, politieke en economische invloeden op autoritarisme*. Amsterdam, Academisch proefschrift, 1983, 289 p.

Meloen J. en Middendorp C., Potentieel fascisme in Nederland. Een analyse van cross-sectionele, longitudinale en cohort-data van een autoritarismeschaal (een verkorte California F-schaal) in representatieve steekproeven uit 1970, 1975, 1980 en 1985. *Jaarboek van de Nederlandse Vereniging van Marktonderzoekers*, 1985, p. 93-108.

36 Meloen J., De autoritaire reactie, o.c.

Meloen J., Hagendoorn L., Raaijmakers Q. and Visser L., Authoritarianism and the Revival of Political Racism: Reassessments in The Netherlands of the Reliability and Validity of the concept of Authoritarianism bij Adorno et al., *Political Psychology*, Vol. 9, No 3, 1988, p. 413-429.

37 Scheepers P., Felling A. en Peters J., Etnocentrisme in Nederland: theoretische bijdragen empirisch getoetst. *Sociologische Gids*, 1989, nr. 1, p. 39.

De Witte H., *Conformisme, radicalisme en machteloosheid. Een onderzoek naar de sociaal-culturele en sociaal-economische opvattingen van arbeiders in Vlaanderen*. Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid - KU Leuven, 1990, p. 56-61 en 203-204.

TABEL VII

## Tweede orde factoranalyse op de opinieschalen

Schalen	A	B	C	D	E
Rechts-extremisme (P)	.80	.81	.79	.69	.64
Racisme (M)	.80	/(1)	/(1)	/(1)	/(1)
Negatieve houding t.o.v. migranten (M)	.68	.62	/(1)	/(1)	/(1)
Autoritarisme (P)	.77	.80	.83	/(1)	/(1)
Volksverbondenheid (M)	.64	.61	.56	.62	/(1)
Christelijk geloof (P)	.41	.43	.47	.50	.49
Cultureel lokalisme (P)	.62	.65	.66	.69	.74
Percentage verklaarde totale variantie	54	52,8	55,5	54,3	59,4

(1) Niet in de analyse opgenomen.

autoritarisme <sup>38</sup> na factoranalyse tot de opiniedimensie sociaal-cultureel conservatisme kunnen worden gerekend. Hetzelfde geldt m.b.t. de christelijke geloofs-overtuiging <sup>39</sup>. De samenhang tussen deze opiniedimensie en rechts-extremisme werd echter slechts in één onderzoek onderzocht (én vastgesteld) dat zich echter beperkte tot Nederlandse scholieren <sup>40</sup>. Een toets onder volwassenen in Vlaanderen drong zich dus op.

Uit tabel 7 blijkt dat rechts-extremisme ook in Vlaanderen een onderdeel vormt van sociaal-cultureel conservatisme: de 7 aan de factoranalyse onderworpen opinieschalen leveren immers een ééndimensionele factorstructuur op. Deze factor bevat naast rechts-extremisme tevens racisme, autoritarisme en een negatieve houding t.o.v. migranten. Dit maakt deze factor verwant aan Middendorps 'autoritair-libertair'-dimensie <sup>41</sup> en aan de dimensie 'politieke intolerantie' van de Utrechtse sectie 'Jeugdstudies' <sup>42</sup>. Daarnaast laadt ook volksverbondenheid en -zoals in Nederland - tevens de schaal 'christelijk geloof' op deze factor, wat deze factor een minder extreme inhoud geeft. De lading van de schaal 'cultureel loka-

38 Meloen J. en Middendorp C., o.c., p. 101; Middendorp C.P., *Ideology in Dutch politics. The democratic system reconsidered 1970-1985*. Assen, Maastricht, Van Gorcum, 1991, p. 106-115.

39 Felling A. en Peters J., Culturele pluriformiteit in Nederland. Verschillen in cultuurpatroon tussen sociale categorieën en ideologische groeperingen, in: Felling A. en Peters J. (red.), *Cultuur en sociale wetenschappen. Beschouwingen en empirische studies*. Nijmegen, ITS, 1991, p. 251-253.

40 Raaijmakers Q., Arbeidsethos bij schoolverlaters, in: Matthijssen M., Meeus W. en Van Wel F. (red.), *Beelden van jeugd. Leefwereld. Beleid. Onderzoek*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1986, p. 146.

41 Zie b.v.: Middendorp C., o.c., p. 135-137.

42 Zie b.v.: Raaijmakers Q., Verrechtsing en politieke intolerantie bij middelbare scholieren, in: Matthijssen M., Meeus W. en Van Wel F. (red.), *Beelden van jeugd. Leefwereld. Beleid. Onderzoek*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1986, p. 48-67.

Meeus W., De twee gezichten van het jeugdig conservatisme, in: Matthijssen M., Meeus W., en Van Wel F. (red.), *Beelden van jeugd. Leefwereld. Beleid. Onderzoek*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1986, p. 109-127.



lisme' is niet geheel verrassend. Tax <sup>43</sup> toonde immers reeds eerder aan dat de gerichtheid op de lokale gemeenschap een onderdeel vormt van sociaal-cultureel conservatisme.

Tegen deze analyse kan worden ingebracht dat het geselecteerde staal opinieschalen eerder extreem is van inhoud en inhoudelijk in zekere mate met de rechts-extremismeschaal overlapt, waardoor een hoge samenhang (en dus een ééndimensionele factorstructuur) voor de hand ligt. Zo overlapt de racismeschaal met het racisme-item uit de rechts-extremismeschaal, en geldt hetzelfde m.b.t. het beklemtonen van het belang van een sterke leider in de autoritarismeschaal. Om na te gaan in hoeverre dit de resultaten in tabel 7 heeft beïnvloed, werden diverse factoranalyses uitgevoerd, waarbij telkens één opinieschaal minder in de analyse werd opgenomen. Eerst werd enkel de racismeschaal uit de analyse geweerd, vervolgens de racismeschaal én de 'negatieve houding t.o.v. migranten', enz. (zie kolom B t.e.m. E in tabel 7). Uiteindelijk bleven enkel de schalen 'christelijk geloof' en 'cultureel lokalisme' over, waarvan moeilijk kan worden geargumenteed dat ze reeds in de rechts-extremismeschaal zijn vervat. Het resultaat van deze opeenvolgende factoranalyses is opvallend analoog aan dat van de eerste factoranalyse (kolom A in tabel 7). Telkens opnieuw komt er immers een ééndimensionele factorstructuur naar voor, waarop de schaal 'rechts-extremisme' een hoge lading heeft. We mogen dus besluiten dat het resultaat in kolom A geen artefact is van het geselecteerde staal opinieschalen, doch dat rechts-extremisme in Vlaanderen inderdaad een onderdeel vormt van sociaal-cultureel conservatisme <sup>44</sup>. Wel valt uit de resultaten in tabel 7 op dat de lading van de rechts-extremismeschaal daalt naarmate er meer extreme opinieschalen uit de analyse geweerd worden, terwijl de ladingen van de gematigde schalen (christelijk geloof en cultureel lokalisme) juist toenemen. Dit duidt er wellicht op dat rechts-extremisme een lagere (doch nog steeds significante) lading zou krijgen op een factor voor sociaal-cultureel conservatisme, wanneer er vooral gematigde schalen in de analyse zouden worden opgenomen <sup>45</sup>.

### E. Samenhang met achtergrondkenmerken

Diverse achtergrondkenmerken blijken met rechts-extremisme samen te hangen. De achtergrondkenmerken die het sterkst met rechts-extremisme samenhangen werden gezamenlijk aan een variantie-analyse onderworpen, waarna de gemiddelden via een meervoudige classificatie-analyse werden herberekend <sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Tax B., *Waarden, mentaliteit en beroep. Een onderzoek ten behoeve van een sociaal-culturele interpretatie van sociaal economisch milieu*. Lisse, Swets & Zeitlinger, 1982, p. 84-88.

<sup>44</sup> Dit laatste wordt ook aangetoond door de resultaten van een bevraging van een heterogeen staal studenten aan de KU Leuven, die een uitgebreide vragenlijst invulden in het kader van een onderwijsopdracht van de eerste auteur. Naast dezelfde rechts-extremismeschaal werd daarbij informatie verzameld over diverse, eerder gematigde sociaal-culturele thema's zoals het traditionele arbeidsethos, conformistische opvoedingswaarden, seksualiteit en bio-ethische thema's. Ook in dat onderzoek kwam er één factor voor sociaal-cultureel conservatisme naar voor, waarop de rechts-extremismeschaal een hoge en significante lading vertoonde.

<sup>45</sup> De resultaten van het onderzoek dat in de vorige noot werd vermeld, liggen in de lijn van deze verwachting.

<sup>46</sup> Nie N.H., Hull C.H., Jenkins J.G., Steinbrenner K. en Bent D.H., *SPSS, Statistical Package for the Social Sciences. Second Edition*. New York, Mc Graw-Hill Book Company, 1975, p. 410-418.

TABEL VIII

Uitsplitsing van rechts-extremisme naar achtergrondvariabelen (1)

	Gemiddelde vóór correctie (3)	Gemiddelde na correctie (3)	
<b>Leeftijd</b>			
-35 jaar	3,33	3,52	
36 t.e.m. 54 jaar	3,65	3,63	
55 jaar en ouder	5,27	4,93	
P			.000
Eta/beta (2)	.39	.29	
<b>Activiteitsgraad</b>			
Beroepsactief	3,5	3,86	
Niet-beroepsactief	4,4	3,85	
P			(.97)
Eta/beta (2)	.23	.00	
<b>Onderwijsniveau</b>			
LO of LSB	4,72	4,21	
LST, LSA, HSB	3,96	3,93	
HST of ASO	3,92	4,13	
Hoger onderwijs	2,98	3,3	
P			.002
Eta/beta (2)	.35	.20	
<b>Kerkelijkheid</b>			
Onkerkelijk	3,3	3,44	
Randkerkelijk	4,18	4,2	
Onregelmatig praktiserend	3,93	4,07	
Kerks	4,13	3,92	
P			.01
Eta/beta (2)	.20	.16	
<b>Welstand</b>			
Laag	4,6	4,16	
Hoog	3,4	3,69	
P			.03
Eta/beta (2)	.30	.12	
R		.49	
R <sup>2</sup>		.24	

(1) Resultaten van een variantie-analyse, waarna de gemiddelden voor elke variabele via een meer-voudige classificatie-analyse werden herberekend, waarbij de invloed van de overige variabelen uit het gemiddelde werd uitgezuiverd.

(2) Eta m.b.t. de resultaten vóór de analyse; beta m.b.t. de resultaten erna.

(3) 10-puntenschaal.

De invloed van de overige variabelen werd dus uit deze herberekende gemiddelden uitgezuiverd. Tabel 8 bevat deze resultaten.

Uit tabel 8 blijkt dat rechts-extremisme vooral met volgende variabelen samenhangt (in volgorde van belangrijkheid): de leeftijd (ouderen scoren méér extreem-rechts), het onderwijsniveau (lager geschoolden scoren méér extreem-rechts), de mate aan welstand (respondenten met een lagere welstand scoren méér extreem-rechts), de activiteitsgraad (niet beroepsactieven scoren méér extreem-rechts), en kerkelijkheid (onkerkelijken scoren minder extreem-rechts). Na variantie-analyse vervalt de invloed van de variabele activiteitsgraad. Daarbij deden er zich geen significante interactie-effecten voor. De vaststelling dat rechts-extremisme vooral bepaald wordt door de variabelen leeftijd, opleidingsniveau en kerkelijkheid is conform met de hoger vermelde vaststelling dat rechts-extremisme een onderdeel uitmaakt van sociaal-cultureel conservatisme. Deze laatste dimensie wordt immers vooral door deze drie variabelen 'verklaard'<sup>47</sup>. De vaststelling dat het welstandsniveau een autonome invloed uitoefent op de mate waarin men met extreem-rechtse denkbeelden instemt is verrassend, en zou kunnen verklaard worden vanuit deprivatiegevoelens. Opvallend is tevens dat de vier vermelde achtergrondkenmerken samen nagenoeg één kwart in rechtsextrémistische opvattingen kunnen verklaren.

## V. Samenvatting en besluit

In dit exploratief opgezette onderzoek werden op basis van de onderzoeksliteratuur 5 aspecten onderscheiden in de extreem-rechtse ideologie: racisme, extreem volksnationalisme, het leiderschapsprincipe, anti-parlementarisme en een anti-linkse instelling. De gegevens van een postenquête in het voorjaar van 1991 bij een representatief staal van de Vlaamse populatie tonen aan dat de 6 items waarmee deze extreem-rechtse topics werden geïndiceerd inderdaad naar één-zelfde (ééndimensionale) dimensie verwijzen. De instemming met de afzonderlijke uitspraken varieert tussen 10 en 25%, en ongeveer 20% van de geïnterviewden scoort aan de positieve zijde van de schaal. Zij stemmen dus gemiddeld genomen met de extreem-rechtse inhoud ervan in. De 'harde kern' extreem-rechts denkers is echter véél kleiner (ongeveer 1 à 2%), en lijkt in Vlaanderen niet groter te zijn dan in de meeste ons omringende landen. De ontwikkelde rechts-extremismeschaal hangt op de verwachte wijze samen met een reeds eerder ontwikkelde typologie die de houding t.o.v. het eigen en vreemde volkeren integreert. Een uitsplitsing van de rechts-extremismeschaal volgens stemgedrag bevestigt dat de Vlaams Blokkiezers - globaal genomen - niet als rechts-extremisten mogen worden beschouwd, zoals reeds gesuggereerd werd in vorig onderzoek. Rechts-extremisme blijkt samen te hangen met een groot aantal andere opinedimensies en lijkt ingebed in de bredere opinedimensie van het sociaal-cultureel conservatisme. Dit verklaart wellicht ook waarom rechts-extremisme vooral samenhangt met de leeftijd, het onderwijsniveau en de kerkelijkheid van de respondenten.

De vaststellingen uit dit onderzoek onderbouwen de stelling dat het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen de kiezers van een uiterst-rechtse partij (zoals het Vlaams Blok) enerzijds en de militanten en verkozen ervan anderzijds<sup>48</sup>. Dit wordt goed geïllustreerd door de resultaten van een recente

<sup>47</sup> Voor een overzicht van de literatuur, zie: De Witte H., *Conformisme, radicalisme en machteloosheid*, o.c., p. 21-23 en 139-141.

<sup>48</sup> De Witte H., Over de kiezers en de militanten van het Vlaams Blok en de (onderzoeks)vragen die ze oproepen. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 8, 1992, nr. 1, p. 73-75.

doorlichting van het kiezerskorps van het Vlaams Blok <sup>49</sup>. De kans om op het Vlaams Blok te stemmen vergroot immers wanneer het onderwijs- of welstands-niveau lager is, wanneer de leeftijd daalt en wanneer men niet-katholiek is qua geloofsovertuiging. Uit de hoger gerapporteerde onderzoeksresultaten blijkt dat het instemmen met uiterst-rechtse opvattingen eveneens samengaat met een lager opleidings- en welstandsniveau. Wat leeftijd en geloofsovertuiging betreft, doet er zich echter een omgekeerde samenhang voor. Het zijn immers juist de jongeren en de niet-katholieken die er het *minst* extreem-rechtse denkbeelden op na houden.

De vaststelling dat de kiezers van het Vlaams Blok niet als rechts-extremisten mogen worden beschouwd impliceert echter niet dat deze partij géén extreem-rechtse partij zou zijn. Zoals elders werd uitgewerkt, impliceert deze vaststelling enkel dat deze partij er in geslaagd is om zich via haar propaganda als een niet-radical, populistische partij te profileren, waardoor ze een niet-rechtsextremistisch kiezerskorps wist aan te spreken <sup>50</sup>.

### **Summary: An exploratory study of extreme right-wing attitudes in Flanders in 1991**

*On the basis of the research literature, five aspects of the extreme right-wing ideology were distinguished: racism, extreme ethnic nationalism, the preference for a strong leadership, anti-parliamentarianism, and an anti-left attitude. The data of a postal survey in the spring of 1991 of a representative sample of the Flemish population in Belgium show that the items with which these extreme right-wing topics were operationalized show a one dimensional structure. About 10% to 25% of the interviewees agree with the individual items and about 20% of the subjects scored on the extreme right-wing side of the scale. The 'hard core' of extreme right-wing respondents is, however, much smaller (about 1% to 2%), and does not seem to be higher in Flanders than in most of the surrounding countries. The right-wing extremism scale developed correlates as expected with a previously developed typology that integrates the attitude with respect to autochthons and allochthons. The analysis confirms that the voters for the Vlaams Blok - taken as a whole - may not be considered right-wing extremists, as suggested by previous research. Right-wing extremism correlates with a large number of attitudes and seems to be embedded in the broader opinion dimension of socio-cultural conservatism. This may also explain why it is associated primarily with the age, educational level, and religiosity of the respondents.*

Billiet J., Over de ondraaglijke gespletenheid van het Vlaams Blok. *Bareel*. Dossier uiterst-rechts in Vlaanderen. September 1993, jrg. 14, nr. 55, p. 27-28.

49 Swyngedouw et al., o.c., p. 42-43.

50 De Witte H., Schijn bedriegt. Over de betekenis en de strategie van het Vlaams Blok. *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 85<sup>e</sup> jrg., nr. 3, maart 1994, p. 243-268.



# 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 verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs.

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. 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



# 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.

