

RES PUBLICA

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

INHOUD - SOMMAIRE - CONTENTS

Politieke uitdagingen aan de vergelijkende politieke wetenschap, door H. DAALDER	3-21
L'islam et l'Etat belge, par P. BLAISE et V. de COOREBYTER	23-38
De omzetting van EG-richtlijnen in de Belgische rechtsorde en de europeanisering van de Belgische politiek, door Y. DEVUYST	39-54
Restructurations sectorielles et intervention publique en Belgique, par A. BALASSE et G. PAGANO	55-71
Tweehonderd jaar privatiseringsdebat in België. Historische reflectie over het wel en wee van de Belgische (tele)communicatiebedrijven, door B. VAN DER HERTEN en P. VERHOEST	73-93
Structure sociologique de l'electorat écologiste en Wallonie, une première exploration, par R. DOUTRELEPONT, M. JACQUEMAIN et M. VANDEKEERE	95-108
Twijfel, onverschilligheid, afkeer: blancostemmers en meer-partijen-stemmers, door E. ROSSEEL	109-122
Selectie uit de toegestuurde werken. Sélection des livres reçus. Selection from the received books	123-125

Politieke uitdagingen aan de vergelijkende politieke wetenschap*

door H. DAALDER

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Leiden

In het mij dierbare vak van de geschiedenis geldt het gezegde dat elke generatie de geschiedenis herschrijft in het licht van haar eigen politieke en maatschappelijke ervaringen. In deze rede hoop ik aan te tonen dat iets dergelijks geldt in het mij even dierbare vak van de vergelijkende politieke wetenschap. Men zou dit kunnen doen aan het voorbeeld van de historisch-groten uit ons vak. Immers, van Aristoteles tot Polybius, van Dante tot Machiavelli, van Locke tot Montesquieu, van Constant tot De Tocqueville, van Weber tot Bryce, steeds is in hun werk sprake, niet slechts van ontwikkelingen in een autonoom politiek-filosofisch denken, maar evenzeer van pogingen antwoord te geven op problemen van het 'eigen' politieke en maatschappelijke systeem in contrast met andere stelsels die daaraan vooraf gingen of terzelfdertijd elders bestonden. Terecht behandelen handboeken over de grote politieke theorieën daarom de ontwikkeling van het denken van *les grands philosophes* niet alleen als onderdeel van een filosofisch gedachtegoed, maar ook als 'geschiedenis' van het politieke denken tegen een achtergrond van grote maatschappelijke verschuivingen en politieke spanningen.¹

Mijn ambitie gaat minder ver. Ik wil in deze rede nagaan hoe na 1945 de vergelijkende politieke wetenschap, in en omtrent Europa, zich ontwikkelde als poging tot begrip van naar tijd en plaats veranderende politieke verhoudingen. Daarbij ligt het beginpunt ongetwijfeld bij de schokkende ervaringen van de opkomst van totalitaire systemen en de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog. De discipline werd vervolgens beïnvloed door vragen, opgeroepen door de politieke ontwikkelingen in de 'nieuwe staten' die door de aftakeling van de Europese koloniale mogendheden ontstonden. Maar de vergelijkende politieke wetenschap in Europa is daarnaast toch vooral te begrijpen als een zoektocht naar inzicht in zowel de verschillen als de overeenkomsten in de politieke verhoudingen in West-Europa zelf. Waarbij wij de weinig exacte term 'West'-Europa maar voor lief moeten nemen, al worden in het gebruik van die term, als gevolg van de dominerende tegenstelling van 'West' en 'Oost' na 1945, 'Noord-' en 'Zuid'-Europa wel wat al te gemakkelijk tot 'West'-Europa bijeen geveegd.

* Inaugurale rede uitgesproken bij de aanvaarding van de buitenlandse Francqui-leerstoel aan de Katholieke Universiteit te Leuven op dinsdag 17 november 1992.

(1) Het is in dat licht een verschraving dat in veel 'moderne' opleidingen in de politieke wetenschap klassieke handboeken als George SABINE, *A History of Political Theory* (New York, 1937) vervangen worden door kortstondiger 'analytische' inleidingen.

I. De traditionele erfenis

Natuurlijk, er bestond een 'vergelijkende politieke wetenschap' in Europa lang vóór 1945, al was het niet expliciet onder die naam.² 'Kennis' van het eigen land, en van sommige andere landen, behoorde tot het geestelijk eigendom van de beschaafde intellectueel. Die kennis werd gevoed door verschillende disciplines: het staatsrecht en de geschiedenis bovenal, maar ook de economie³ en de sociologie. Er bestonden bekende contrasten. Zo werd 'Engeland' traditioneel gesteld tegenover andere landen. Er was de gebruikelijke dialoog over het kanaal heen over de aard van een 'goed' parlementair stelsel, waarbij de lof van het stabiele Westminster gezongen werd tegenover het steeds weer aan crises ten prooi vallende Franse politieke systeem dat al gauw werd gezien als *pars pro toto* voor 'het' Continent. Er was al decennia lang de vergelijking tussen het Britse 'cabinet government' en het 'presidentieel systeem' van de Verenigde Staten, waarbij aan beide zijden van de Oceaan de *literati* gewoonlijk aan het Britse systeem de voorkeur gaven.⁴ Er was ook het zware *corpus* aan geleerde geschriften in tal van vakgebieden in Duitsland die veelal als belangrijkste problematiek de achterstand (vaak geduid als achterstelling!) hadden van het nieuwe *Reich* bij de oudere Britse en Franse imperia. Daarbij kwamen vragen van staatsvorming en democratisering, van economische en maatschappelijke modernisering, centraal te staan: kwesties die op termijn grote invloed zouden uitoefenen op de ontwikkeling van de sociale wetenschappen elders, in het bijzonder in de Verenigde Staten die na 1933 zoveel Duitse en Oostenrijkse geleerden gastvrij in hun universiteiten zouden opnemen. Maar voor het overige werd systematisch-vergelijkende studie van de ontwikkeling van Europese politieke systemen weinig beoefend. Andere Europese landen dan de genoemde dienden meer voor folkloristische reisbeschrijvingen in het kader van een *grand tour* van Europa dan als object voor serieus wetenschappelijk onderzoek. Met uitzondering dan voor geleerden van het land in kwestie die zich in hun analyses en onderzoek hoogstens lieten inspireren door werken over een of meer door hen zelf verkozen grotere landen. Maar zij volstonden daarbij gewoonlijk met het signaleren van het bijzondere van het 'eigen' land, eerder dan dat zij streefden naar inzicht in een systematisch, expliciet-vergelijkend perspectief.

II. De totalitaire schok

Alles werd anders door de komst van de totalitaire regimes. Dat gold misschien nog niet eens voor Italië, het land waar het begrip *totalitarisme* voor het eerst expliciet tot doctrine werd verheven. Het Italiaanse fascisme had ongetwijfeld invloed, vooral via intellectuele verspreiding van denkbeelden die ik, korthedshalve samenvat in termen als 'nieuwe gemeenschap', 'gezag en orde', 'nieuwe elites',

(2) Een belangrijk overzicht biedt het inleidend hoofdstuk van H. Eckstein, in H. ECKSTEIN and D.E. APTER, eds., *Comparative Politics: A Reader*. New York/London, 1963, pp. 3-51.

(3) Daarbij moet vooral gedacht worden aan het werk van de Duitse *Nationaloekonomen*.

(4) Zie vooral W. BAGEHOT, *The English Constitution*. London, 1867 (vele malen herdrukt, onder meer in een World Classics edition, met een op dit punt evenzeer relevante inleiding van (Lord) Arthur Balfour); A. L. LOWELL, *Government and Parties in Continental Europa*, London, 1896, 2 vols.; J. BRYCE, *Modern Democracies*. London, 1921, 2 vols.; H. FINER, *Theory and Practice of Modern Government*. London, 1932, 2 vols.; H.J. LASKI, *The American Presidency*. London, 1940.

'corporatisme', 'organische opbouw' en 'solidarisme', waarbij bindingen aan een ouder katholiek gedachtengoed een gereede receptie konden bevorderen. Maar voor het overige werden Italië, en Portugal, en zelfs het veel traumatischer Spanje van de grote burgeroorlog, door velen nog afgeschreven als voorbeelden van een voor West- en Noord-Europa veraf liggende operettecultuur.

Dat kon niet met Duitsland dat immers in 1919 in Weimar een grondwet had aanvaard die als hoogtepunt van democratisch-constitutioneel denken gold. En dat kon, op langer termijn, ook niet met de USSR die naast Nazi-Duitsland tot de tweede grote uitdaging werd voor hen die democratische politieke systemen als vanzelfsprekende norm en gemeenschappelijk einddoel van alle politiek hadden gezien.

Er waren er die de *Kladderadatsch* van Weimar bleven verklaren in institutionele termen, zoals ook sommigen in het Westen Stalin's grondwet van 1936 als voorteken zagen voor een ware democratische toekomst. Zij zochten een verklaring voor de ondergang van Weimar in bepaalde falende instellingen, waarin Franse schrijvers hen na de val van de Derde Republiek in 1940 zouden navolgen. Daarbij wees men op zo verschillende instituties als: de evenredige vertegenwoordiging die immers leidde tot fragmentering van politieke wil en onmachtige regeringen⁵; de figuur van de direct-verkozen president die een Hindenburg opleverde als schuldig wegbereider van Hitler's 'legale' *Machtübernahme*⁶; het gebrek aan evenwicht tussen regering en parlement dat mogelijk door constructies als een investituur en een effectief ontbindingsrecht zou kunnen worden hersteld⁷; de afwezigheid van een duidelijk onafhankelijk toetsingsrecht; of, in een heel andere sleutel: de veronderstelde bedreiging die een *Parteienstaat* opleverde voor de hoogheid van de Overheid (met de hoofdletter O en de klankkleur van het Duitse woord *Obrigkeit*. Diagnoses in termen van 'goede' of 'foute' instellingen hebben ongetwijfeld invloed gehad bij de opstelling van naoorlogse grondwetten, in Frankrijk, de Duitse Bondsrepubliek, en andere Europese systemen die als 'democratieën' herrezen uit de as van een min of meer langdurig autoritair systeem.

Maar al met al woog de betekenis daarvan niet op tegen niet-institutionele benaderingen voor de verklaring van zowel totalitaire ontaarding als het behoud elders van democratische systemen. Na 1933 zou de politieke wetenschap loskomen van al te eenzijdige banden met een juridisch en filosofisch normativisme, en zich sterk wenden naar andere sociale wetenschappen. Zowel meer sociologische als psychologische benaderingen begonnen opgeld te doen. Klassenverhoudingen, politieke structuren (waaronder vooral bureaucratieën en partijen), politieke cultuur, politiek gedrag van elites en burgers, de 'autoritaire persoonlijkheid', de psychologie van politieke leiders en massa's, de invloed en grenzen van politieke propaganda, werden de significante vragen die onder de schaduw van de opkomst van totalitaire systemen naar voren kwamen. De invloed van deze veranderingen

(5) De bekendste vertegenwoordiger van deze overigens wijd verbreide stelling werd F.A. HERMENS, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation* (South Bend, Ill., 1941) die ook na zijn terugkeer naar Duitsland na 1945 hardnekkig aan deze these zou vasthouden.

(6) Zie voor deze problematiek bijvoorbeeld de latere studies van W. KALTEFLEITER, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der Parlamentarischen Demokratie*. Köln, 1970 en U. von ALEMANN, *Parteiensysteme in Parlamentarismus: Eine Einführung und Kritik von Parlamentarismustheorien*. Düsseldorf, 1973.

(7) Zie hiervoor vooral het werk van de bekendste Franse staatsrechtsgeleerden tijdens de Franse Vierde Republiek, zoals M. Duverger, G. Vedel, M. Waline e.a.

zou zich in de politieke wetenschap, evenals in andere sociale wetenschappen, sterk doen gelden (zij het wellicht minder opvallend in vergelijkende politieke analyses dan in andere onderdelen van het vak).

III. Democratie in een nieuw licht

De uitdaging van totalitaire systemen had ook op andere wijze invloed: zij maakte het begrip 'democratie' van vanzelfsprekende norm tot analytisch probleem.⁸ Ook in landen waar de democratie *niet* ten offer viel aan totalitaire vijanden, werd het bestaan daarvan tot vraag. Deze vraag kon in een ontwikkelingsperspectief worden gezien: hoe, onder invloed van welke factoren, ontwikkelden bepaald landen zich tot moderne democratische stelsels? Maar ook in termen van politieke stabiliteit en legitimiteit: waarom wist de democratie zich, ondanks de gesels van depressie, de dreiging van nationaal-socialisme en communisme, het lot en de nasleep van oorlog en bezetting, in sommige landen wel te handhaven, in andere niet? Deze vraag dwong als vanzelf tot vergelijkende vraagstellingen.⁹ Zij zonderde tegelijk een 'universum' van democratische politieke systemen af van landen die niet democratisch geregeerd werden of bleven.

Zo vielen de landen van het Oostblok af, toen zij als gevolg van hun geopolitieke situatie een prooi werden van interne en/of externe communistische overheersing, wat ook hun 'Europese' geloofsbrieven en democratische mogelijkheden hadden kunnen zijn. In bepaalde, veelal economisch-geïnspireerde, modellen kon nog gespeculeerd worden over mogelijkheden van 'convergentie' tussen 'Oost' en 'West'. Voor hen die (niet zelden aan den lijve) het alles overheersend belang van democratie en rechtsstaat hadden leren kennen, was dat niet werkelijk bevredigend.

Meer invloed leek aanvankelijk uit te gaan van de snelle uitbreiding van het aantal nieuwe *staten*, die zonder uitzondering ook als nieuwe *democratieën* begonnen. Maar het snelle autoritaire verval van deze landen, enkele opvallende uitzonderingen daargelaten, stelde ook deze buiten het democratisch universum dat voor vergelijkende analyse van de genese en werking van democratische systemen in aanmerking kwam. Wel versterkten de lotgevallen van de Derde Wereld het verlangen het vraagstuk van democratie vooral te zien in een historisch ontwikkelingsperspectief. Zo werd en bleef de vraag levend in hoeverre democratie 'maakbaar' is, en werd de belangstelling voor mogelijke alternatieve modellen van democratie en democratisering gestimuleerd. Tal van vroegere koloniën erfden immers, als prijs voor hun zelfstandigheid, de door het eigen 'moederland' opgelegde instituties. Waar deze al spoedig onmachtig bleken het autoritaire tij te keren, *kon* althans de vraag rijzen of andere modellen wellicht meer perspectief hadden kunnen bieden. Tegelijk versterkte de problematiek van de 'nieuwe staten' het verlangen - om niet te zeggen: de noodzaak - afstand te nemen van louter institu-

(8) Onder de menigte studies die (mede) hiervan het gevolg waren noem ik in het bijzonder: R.A. DAHL, *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, 1956; Idem, *Democracy and its Critics*. New Haven, 1989; G. SARTORI, *Democratic Theory*. Detroit, 1962; Idem, *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, 1987, 2 vols.

(9) Zie hierover in het bijzonder J.A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, 1942; R. BENDIX, *Nation-Building and Citizenship: Studies of our Changing Social Order*. New York, 1964; B. MOORE, *The Social Origins of Modern Dictatorship and Democracy*. Boston, 1966; R.A. DAHL ed., *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, 1966; Idem, *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven, 1971; Idem ed., *Regimes and Oppositions*. New Haven, 1973.

tionele benaderingen, zoals de opkomst en concurrentie van totalitaire systemen al eerder hadden gedaan. Dit werd een belangrijke factor in het herijken van terminologieën en theorieën, veelal in structureel-functionalistische richting, waarbij niet zelden de gedachte voorzat dat deze een bevredigender, want meer universeel-wetenschappelijk toepasbaar, analyse-apparaat zouden bieden dan het geval was met traditionele normatieve en institutionele, 'eng'-westerse modellen.¹⁰

IV. Angelsaksische invloeden

Maar ook andere factoren stimuleerden de aandacht voor de vergelijkende analyse van de wording en werking van democratische stelsels. Daar was, allereerst, de Angelsaksische invloed na 1945, vooral op een toen jongere generatie die de voordien veelal heersende oriëntatie op Frankrijk of Duitsland in belangrijke mate verdrong (en binnen Duitsland zelf een belangrijke keer inleidde). Daarbij zou spoedig de invloed van de Verenigde Staten groter worden dan die van het Verenigd Koninkrijk.

De belangrijkste verklaring daarvoor is ongetwijfeld de 'maat' van Amerika, naar politiek gewicht, maar ook naar omvang, veelzijdigheid en hoge kwaliteit van de verschillende sociale wetenschappen. Doch ook 'autonome' Britse verschijnselen droegen daartoe bij. Er was altijd al sprake geweest van een zeker Brits exceptionalisme. Dat werd alleen maar versterkt door de omstandigheid dat de Britse eilanden geen Duitse bezetting ondergingen en tot de prestigieuze overwinnaars in de Tweede Wereldoorlog behoorden. Er was daarom minder 'soul-searching' dan elders in Europa. Het vertrouwen in het eigen politieke systeem, en in de dominante benaderingen daarvan in termen van vooral politieke theorieën en de voortreffelijkheid van eigen instellingen, droeg niet bij tot generaliserende benaderingen. Andere landen werden wel bestudeerd en ruimschoots, leesbaar geportretteerd in zowel tijdschriften als monografieën. Maar dat geschiedde gewoonlijk 'ideografisch', niet 'nomothetisch'. 'Comparative politics' was in de Britse universiteiten hoogstens zoiets als 'foreign government'. Soms kon dat leiden tot wat mijn mentor aan de London School of Economics, William A. Robson, in 1954 een Cook's Tour of Baedeker-benadering noemde, een oppervlakkig overzicht van alle eigenaardigheden van Europese landen aan de overkant van het veilige 'English channel'. Vaak was het weinig meer dan uitgebreide aandacht voor een enkel ander land dan het Brits systeem: Frankrijk voorop, naast de evenzeer als *sui generis* behandelde Verenigde Staten en de Sowjet-Unie.¹¹

(10) Belangrijke voorbeelden hiervan zijn G.A. ALMOND en J.S. COLEMAN eds., *The Politics of the Developing Areas*. Princeton, 1960 (gevolgd door een lange serie boekwerken verschenen als resultaat van het werk van het *Committee on Comparative Politics* van de Amerikaanse *Social Science Research Council* dat besloten werd met het deel L. BINDER et al., *Crises and Sequences in Political Development*. Princeton, 1971); D.E. APTER, *The Politics of Modernization*. Chicago, 1966; A. ZOLBERG, *Creating Political Order*. Chicago, 1967; S.P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*. New Haven, 1968.

(11) Onder de na 1945 meer bewust naar vergelijkende analyses strevende Britse politolooggen noem ik vooral W.J.M. Mackenzie en S.E. Finer. Het eerste 'grote' boek in Engeland over vergelijkende politiek, na het werk van Herman Finer die naar Chicago was vertrokken, werd in Engeland echter geschreven door de Franse immigrant J. BLONDEL, *An Introduction to Comparative Government*. London, 1969. Onder de drie pioniers in Groot-Brittannië van het *European Consortium of Political Research*, was slechts één Engelsman (D.N. Chester), maar bevonden zich twee buitenlanders (Jean Blondel die de 'founding father' van de politieke wetenschap in de University of Essex werd, en de Amerikaan Richard Rose die een vergelijkbare rol vervulde aan de University of Strathclyde).

Heel anders, en veel groter was de invloed van de Verenigde Staten. Al was ook daar het 'provincialisme' van de zelfgenoegzame 'grote' staat niet onbekend, toch was vanouds al sprake van een veel universalistischer instelling dan in Groot-Brittannië. Deze werd versterkt door tenminste twee factoren: de rol als wereldmacht die de Verenigde Staten, gewild of onontkoombaar, kwamen te vervullen, en de komst van tal van buitenlanders naar de Amerikaanse universiteiten.¹² Ik ga op de eerste factor: de rol als wereldmacht niet verder in, hoe belangrijk deze ook moge zijn. Politieke verantwoordelijkheden en belangen versterkten immers de aandacht in de Verenigde Staten voor politieke ontwikkelingen waar ook ter wereld. Dit vergrootte het belang van de zgn. 'area studies', maar schiep ook problemen als gevolg van mogelijke conflicten tussen overwegingen van beleid en academische distantie.¹³

Wanneer ik de komst van tal van buitenlanders naar Amerikaanse universiteiten noem, doel ik op tenminste twee categorieën: de vluchtelingen voor Hitler¹⁴ en de jonge Europese academici die (gewoonlijk genereus door Amerikaanse fondsen als het Fulbrightprogramma of de grote Foundations gefinancierd) na 1945 *en masse* naar Amerika kwamen voor verdere studie. Als iemand die zelf behoorde tot deze laatste categorie, kan ik niet anders dan getuigen van de grote betekenis die dergelijke ervaringen hebben gehad, ook en juist op de ontwikkeling van de vergelijkende politieke wetenschap in Europa. In de jaren vijftig en zestig immers was aan Amerikaanse universiteiten sprake van een ongemene intellectuele gisting. De aanwezigheid van tal van geïmmigreerde Europeanen, existentieel verbonden met de lotgevallen van het continent dat hen huns ondanks verdreven had, garandeerde ruime aandacht voor Europese ontwikkelingen. In dialogen tussen Amerikaanse en Europese politicologen tuimelden de paradigma's over elkaar heen. Disciplinaire professionaliteit en gedurfd interdisciplinariteit reikten elkaar de hand. Bereidheid tot internationaal-vergelijkend onderzoek heerste alom.

V. 'Bilaterale' internationalisering

Vooreerst had deze Amerikaanse invloed echter een paradoxaal effect op de vergelijkende Europese politieke wetenschap. Ontevredenheid over niet passende theoretische 'Amerikaanse' modellen enerzijds, de daarmee verbonden verwaarlozing van specifieke, 'contextuele' factoren anderzijds, leidden tal van (jongere) Europese onderzoekers ertoe zich in onderzoek en publicaties vooral met het ei-

(12) Bij wijze van voorbeeld, en omdat zij niet elders in de voetnoten vermeld zijn, noem ik hier prominenten als Karl W. Deutsch, Henry W. Ehrmann, Otto Kirchheimer, Karl Lowenstein, en F. Neumann.

(13) Daarbij laat ik de tegenhanger nog buiten beschouwing: de omstandigheid dat de vermeende dienstbaarheid van 'de' Amerikaanse wetenschap aan 'de' Amerikaanse politiek, aan het eind van de jaren zestig een voorwendsel werd voor de discreditatie van Amerikaanse wetenschapsbeoefenaars door een jongere Europese generatie die zich idealistisch en universalistisch waande, maar zich bij uitstek provincialistisch gedroeg. Verwierpen velen niet een Amerika dat zij onbewust veelal kritiekloos imiteerden, en deden zij geen onrecht aan tal van Amerikaanse 'wetenschappers' die zich metterdaad, en niet alleen in woorden, veel actiever tegen 'het' Amerikaanse beleid keerden dan tal van Europese 'uitverkoren'?

(14) Men kan ook denken aan de vluchtelingen voor Stalin in later jaren. Hun aantal was echter veel geringer en hun bijdrage richtte zich eerder op de vergelijkende analyse van communistische systemen dan op de studie van democratische systemen in 'West'-Europa.

gen land bezig te houden. Er was immers een gapende discrepantie tussen het rijke arsenaal aan studies over het Amerikaanse politieke systeem, en het gewoonlijk zeer geringe 'modern-politiek wetenschappelijk' onderzoek in en over het eigen Europese land. Dit vormde een uitdaging, des te groter naarmate tal van nieuwe vraagstellingen, theorieën en methoden van onderzoek aanwezig waren, maar het ook wenselijk leek het onvoldoend-gekende 'eigen' land op de kaart van de internationale vergelijkende politieke wetenschap in te kleuren.

'Internationalisering' had daardoor vooreerst vaak een 'bilateraal' karakter: tal van jongere Europese onderzoekers waren als door een navelstreng aan de Amerikaanse professie gebonden, al wilde men bewijzen dat vele 'Amerikaanse' indrukken onjuist en bepaalde 'Amerikaanse' benaderingen niet van toepassing waren. Pas langzaam zou dit 'bilateralisme' vervangen worden door samenwerking van Europeanen over de Europese grenzen heen. 'Multilateralisatie' in Europa kwam paradoxaal in belangrijke mate tot stand toen Europeanen van elkaar ontdekten dat elk hunner in het strijdperk trad voor een juist begrip van het 'eigen' land. De Amerikaanse invloed bleef daarbij groot. 'Amerika' provoceerde tot verzet, verschaft de nodige media voor publicaties, garandeerde een professioneel publiek, en was bovendien niet zelden de katalysator en financier voor nieuw Amerikaans-Europees vergelijkend onderzoek.¹⁵

Het effect van dit alles was groot. De ontwikkeling van een Europese vergelijkende politieke wetenschap laat zich, met enige overdrijving, beschrijven in termen van pogingen contratypologieën te construeren op basis van de ervaringen van landen die in 'Angelsaksische' modellen, zo leek het, onvoldoende tot hun recht waren gekomen. Ik bied U daarvan enkele kenmerkende voorbeelden.

VI. Het verzet tegen het dualistisch primaat

Traditioneel was in zowel Britse als Amerikaanse benaderingen, impliciet of expliciet, sprake van een voorkeur voor dualistische partijverhoudingen. Wat ook de verschillen mogen zijn tussen het Britse parlementaire en het Amerikaanse presidentiële systeem, in beide stelsels werd normatief de nadruk gelegd op de wenselijkheid van directe keuzen tussen duidelijke alternatieven: 'Her Majesty's Go-

(15) Ter illustratie noem ik internationale projecten waarin ik zelf als onderzoeker voor Nederland tussen 1961 en 1976 direct of indirect betrokken raakte: een project over kleinere Europese democratieën (met Val Lorwin, Stein Rokkan en later Robert A. Dahl); vergelijkend onderzoek naar democratiseringsprocessen (onder leiding van Robert A. Dahl); het internationaal verkiezingsonderzoek (in navolging van het werk van de bekende verkiezingsonderzoekers van de University of Michigan); onderzoek naar recrutering van politieke elites (aanvankelijk gestimuleerd door Mattei Dogan, later door Kenneth Prewitt); parlementsonderzoek (geïnspireerd door Heinz Eulau en John C. Wahlke); onderzoek naar politieke representatie (op verzoek van Warren E. Miller), naar politieke participatie (in samenwerking met Sidney Verba) en naar de politieke rol van bureaucraten (op uitnodiging van S.J. Eldersveld), en een internationaal project over veranderingen in partijstelsels (met Rudolf Wildenmann, Mogens N. Pedersen e.a.). Deze veelheid aan projecten vormde een belangrijke trainingsmogelijkheid voor jongere politicologen in een discipline-in-opbouw. Maar het was alles voor een kleine groep onderzoekers te veel, en viel in de tijd samen met toegenomen politieke spanningen en bureaucratiseringsprocessen in de Nederlandse universiteiten. Dat leidde weer tot een allerm minst voorzien en verlangd project dat werd afgerond in H. DAALDER en E. SHILS eds., *Universities, Politicians and Bureaucrats: Europe and the United States*. Cambridge, 1982) - nauwelijks een bevredigende compensatie voor het verlies aan eigen verdere uitdieping van het onderzoek dat in het kader van de andere projecten was aangevat.

vernment' tegenover 'Her Majesty's Opposition' in het Verenigd Koninkrijk, de dualistische strijd tussen twee presidentschapskandidaten in de Verenigde Staten. Deze opvatting ging gepaard met negatieve beelden over de werking van meerpartijenstelsels die op 'het' Europese continent zouden bestaan, en daar, zo werd betoogd, onvermijdelijk leidden tot partijpolitieke en ideologische versplintering, zwakke coalitieregeringen, en een precair heen en weer zwalken tussen immobilisme en geforceerde keuzen in crisissituaties.¹⁶ Dergelijke opvattingen werden versterkt door critici in Europese landen, die terwille van het beter functioneren van het eigen politieke systeem vergelijkbare 'dualistische' stelsels hoopten te forceren. Men vond dergelijke gedachten in het bijzonder tijdens de Franse Vierde Republiek, die in de termen van Maurice Duverger ten prooi was aan het verderf van het eeuwig moeras in het centrum.¹⁷ Maar zij zijn ook aan te treffen bij hen die als voornaamste verschil tussen Weimar en de huidige Duitse Bondsrepubliek de *trouaille* van het zogenaamd *Konstruktives Misztrauensvotum* ontwaren, waarbij een Kanselier pas afzetbaar is wanneer een alternatieve kandidaat bij absolute meerderheid van het parlement in zijn plaats gekozen wordt. Evenzeer bespeurt men de invloed daarvan in het koor van steeds luidere kritiek op het Italiaanse politieke systeem. De kracht van het 'dualistisch model' blijkt ook uit de specifieke hervormingen die men bepleit of bepleitte: een kiesstelsel dat tot echte keuzen zou dwingen, de (inconstitutionele) greep van De Gaulle in 1962 naar het direct verkozen Presidentschap naast het in 1958 nog door het Parlement afgedwongen parlementair stelsel, de roep om een presidentieel of semipresidentieel systeem thans in Italië.

Lijken gedachten als deze de Angelsaksische 'receptuur' te wettigen, toch bestaat een minstens zo duidelijke, tegengestelde beweging die veelpartijenstelsels zoekt op te waarderen, juist om de nadelen van rigide dualistische keuzen te ontlopen. De ontdekking van 'working multiparty systems'¹⁸ in de Angelsaksische literatuur, had lang nog iets aarzelends. Maar in vergelijkende analyses bleek al dat stelsels van evenredige vertegenwoordiging eerder regel dan uitzondering in Europa zijn, zonder dat dit leidt tot een algemene vatbaarheid van juist deze systemen voor extremistische verleiders ten detrimente van stabiele democratische

(16) Men treft dit element niet alleen aan in tal van journalistieke en andere beschrijvende studies van landen als Weimar-Duitsland of Frankrijk voor 1958, maar ook in meer theoretisch-analytisch werk. Het vormt in belangrijke mate de achtergrond voor Schumpeter's 'alternatieve model van democratie' in *Capitalism, Socialism and Democracy*, maar is evenzeer een grondthema in het invloedrijke werk van A. DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*. New York, 1957. Een *locus classicus* is voorts G.A. ALMOND, *Comparative Political Systems*. *Journal of Politics* 18 (1956), pp. 391-409, waarin deze expliciet een tegenstelling construeerde tussen een 'Anglo-American' en een 'Continental European System' (met daartussen een aantal kleinere democratieën die een menging van beide systemen heetten te vertegenwoordigen).

(17) Zie diens *Les Partis Politiques*. Paris, 1951, *passim*.

(18) Deze term, die kennelijk een grond vindt in een zekere verwondering, is van D.A. RUSTOW, *Scandinavia: Working Multi-Party Systems*, in S. NEUMANN, ed., *Modern Political Parties: Approaches to the Study of Comparative Politics*. Chicago, 1956, pp. 169-193.

verhoudingen.¹⁹ Lange tijd is gepoogd veelpartijstelsels 'weg' te verklaren, in de stelling dat zij dan misschien wel konden functioneren in 'kleine' landen die geen echte internationale verantwoordelijkheid droegen, en zich dus de luxe van zwakke instellingen en regeringen konden veroorloven, maar niet in grotere staten.²⁰ Maar dat argument sleet zichtbaar toen men zich enerzijds begon te realiseren dat ook Duitsland na 1949 een systeem van duidelijke evenredige vertegenwoordiging kende (al was het dan met een kiesdrempel van 5%), en zich anderzijds een onmiskenbare malaise meester maakte van een belangrijk deel van de spraakmakende politieke - en politiek-wetenschappelijke - gemeente in het Verenigd Koninkrijk. Zakte dit land niet, zoals uit tal van vergelijkende statistieken bleek, naar de lagere economische regionen van Europa? Was dat niet het gevolg, zo werd nu geargumenteed, van het dualistisch, zogeheten 'adversarial', systeem dat minderheden tot meerderheden verhief? En dan nog minderheden, zo leek het in de Thatcher-jaren, die zich niet noodzakelijk op het centrum oriënteerden, maar juist op de extremen, ten nadele van de gewenste consensus en effectiviteit van het politieke systeem?²¹ Zo groeide langzamerhand het tegenbeeld waarin een tweepartijstelsel uitzondering leek te zijn, een meerpartijstelsel regel, en dat zonder dat het bij voorbaat langer vaststond dat een meerpartijstelsel slechter zou functioneren dan het eens alom geprezen Westminster-model.

VII. Gematigd en extreem pluralistische partijssystemen

Maar dan werd het ook zaak de bijzonderheden van meerpartijssystemen zorgvuldiger te analyseren dan totdien was geschied.²²

Dat geschiedde vooreerst in ietwat simplistische numerieke indelingen, die nieuwe categorieën toevoegden aan de tweedeling in tweepartij- versus meerpartijssystemen. Zo ging men wel spreken over een twee-en-een-half partijstelsel (als typering van het Duitse partijstelsel), een twee-blokken systeem (lange tijd toepasbaar geacht op Denemarken, en later op de Franse Vijfde Republiek), over een grens die zou liggen bij stelsels met ten hoogste vier of vijf partijen waarin nog wel, en stelsels met meer partijen waarin geen stabiel democratisch bestuur mogelijk was. Maar zulke indelingen werden spoedig door meer verfijnde kwan-

(19) Tegenover het invloedrijke werk van Maurice Duverger, die een aantal wetten opstelde over de veronderstelde werking van kiesstelsels en o.m. in zijn *Les Partis Politiques* betoogde dat systemen van evenredige vertegenwoordiging in het bijzonder vatbaar waren voor 'mutations brusques', werd vrijwel onmiddellijk stelling genomen door G.E. LAVAU, *Les Partis Politiques et les Réalités Sociales*. Paris, 1953. Zie voor een veel overtuigender analyse van de relatie van kiesstelsels en politieke verhoudingen vooral S. ROKKAN, *Electoral Systems, Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York, 1968, vol. 5, pp. 7-21.

(20) Zie bijvoorbeeld Hermens, *op. cit.*: C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. New York, 1937 (revised edition: *Constitutional Government and Politics: Nature and Development*. Boston, 1941); B. MOORE, *op. cit.*

(21) Zie voor een kenmerkende wijziging in 'the intellectual convictions of a lifetime' S.B. FINER, ed., *Adversary Politics and Electoral Reform*. London, 1975 (het citaat is afkomstig van de flaptekst van dit boek); Idem, *The Changing British Party System 1945-1979*. Washington, 1980.

(22) Zie uitgebreider H. DAALDER, *The Comparative Study of European Parties and Party Systems: An Overview*, in: H. DAALDER and P. MAIR eds., *Western European Party Systems: Continuity and Change*. London, 1983, pp. 1-27; Idem, *A Crisis of Party? Scandinavian Political Studies*, 15 (1992), pp. 269-288.

titatieve indelingen verdrongen, zoals in analyses op basis van fractionaliserings-indices²³ (eventueel getransponeerd tot een index voor het 'effectieve aantal'-partijen).²⁴ Tegelijk werden andere variabelen in rekening gebracht, zoals het aantal relevante scheidslijnen, of de afstand tussen partijen aan de uiteinden van een ideologisch spectrum. De meest geraffineerde indeling werd die van de Italiaanse (nu in Amerika werkende) geleerde, Giovanni Sartori. Deze construeerde allereerst, tegen de achtergrond van oudere analyses van Weimar en de Franse Derde en Vierde Republiek, als onmiskenbare extrapolatie van de ontwikkelingen in Italië na 1945, het model van een zogeheten 'gepolariseerd-pluralistische systeem'.²⁵ Maar hij kon daar niet mee volstaan, juist omdat in de jaren dat hij zijn modellen uitwerkte, de studie van andere meerpartijstelsels een grote vlucht nam, zodat hij gedwongen werd het Europese universum aan partijstelsels in hun bonte verscheidenheid in vergelijkend perspectief te bezien. Het resultaat van zijn studies was een principieel onderscheid tussen gematigd- en extreem-gepolariseerde meerpartijstelsels. Deze verschilden zowel naar aantal relevante partijen, als in de mate van hun ideologische polarisatie. Tezamen leidden deze eigenschappen tot een geheel verschillende dynamiek: een centripetaal krachtenveld voor gematigd-pluralistische systemen, een de democratie bedreigende centrifugale werking in extreem-pluralistische systemen.²⁶ Sartori's stellingen zijn niet onaangevochten, in hun waarde als duiding van het Italiaanse systeem,²⁷ en evenzeer als instrument voor vergelijkende analyses.²⁸ Maar zijn werk laat duidelijk de invloed zien die concrete politieke ervaringen van verschillende landen kunnen hebben op de ontwikkeling van modellen voor vergelijkende analyse.

VIII. Het 'consociational democracy' model

Hetzelfde geldt voor het werk van hen die het zgn. 'consociational democracy' - of om de Nederlandse term te gebruiken: de pacificatiedemocratie - ontwikkelden. Nog duidelijker dan het werk van Sartori toont de ontwikkeling van dit model het effect van bewust verzet tegen 'Angelsaksische' eenzijdigheden, gevoed door

(23) Zie D. RAE, A Note on the Fractionalisation of European Party Systems. *Comparative Political Studies*, 1 (1968), pp. 413-418. Deze index is scherp bekritiseerd door G. SARTORI, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York, 1976, hoofdstuk 9; M. N. PEDERSEN, On Measuring Party System Change: A Methodological Critique. *Comparative Political Studies*, 12 (1980), pp. 387-403.

(24) Zie A. LIJPHART, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, 1984, hoofdstuk 7.

(25) Zie G. SARTORI, European Political Parties. The Case of Polarized Pluralism, in: J. LaPALOMBARA and M. WEINER, eds., *Political Parties and Political Development*. Princeton, 1966, pp. 137-176; Idem, The Typology of Party Systems, in: E. ALLARDT and S. ROKKAN, eds., *Mass Politics: Studies in Political Sociology*. New York, 1970, pp. 322-352.

(26) Zie G. SARTORI, *Parties and Party System*; G. SANI and G. SARTORI, Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies, in: DAALDER and MAIR eds., *op. cit.*, pp. 307-340.

(27) Zie bijvoorbeeld, I. H. DAALDER, The Italian Party System in Transition. *West European Politics*, 9 (1983), pp. 216-236. Met als uitgangspunt Sartori's eigen analyseschema betoogde wijlen Paolo Farneti dat het Italiaanse stelsel zich na 1960 in feite van een centrifugaal tot een centripetaal partijstelsel ontwikkelde, zie P. FARNETI, *The Italian Party System* (edited by S.E. Finer and A. Mastropaolo). London, 1985, *passim*.

(28) Zie bij voorbeeld H. DAALDER, In Search of the Center of European Party Systems, *American Political Science Review*, 78 (1984), pp. 92-109. Doch zie ook G. SARTORI, *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*. Milano, 1982.

studie van specifieke Europese landen.²⁹ Vrijwel onafhankelijk van elkaar toonden Lijphart en Huyse,³⁰ Lehbruch³¹ en Steiner³² aan het einde van de jaren zestig aan de hand van respectievelijk Nederland en België, Oostenrijk en Zwitserland de onhoudbaarheid aan van de stelling dat alleen onversneden meerderheidssystemen stabiele democratische verhoudingen konden waarborgen. Inzet daarbij was niet zozeer het aantal partijen als het debat over 'pluralistische' tegenover 'plurale' stelsels. Leidende Amerikaanse onderzoekers hadden de stelling verkondigd dat de stabiliteit van maatschappelijke systemen afhangt van de mate waarin 'cross-cutting cleavages' in een pluralistische groepenstructuur dwingen tot matiging. Waren dergelijke 'cross-cutting' factoren afwezig, dan dreigden ideologische verstarring en vijandschap, immobilisme, instabiliteit en mogelijk autoritaire ontwikkelingen. De genoemde critici van deze opvatting, allen kenners van verzuilde systemen - door de Amerikaan Val Lorwin, deskundig waarnemer onder meer van de Belgische samenleving, ooit aangeduid als systemen van 'segmented pluralism'³³ - stelden daar een contramodel tegenover. Scheiding van bevolkingsgroepen aan de basis liet zich zeer wel verstaan met stabiele verhoudingen en effectieve besluitvorming mits aan de top tussen de politieke elites maar een duidelijke 'accommodatiepolitiek' gevoerd werd. Een dergelijke politiek veronderstelde het respecteren van spelregels die weliswaar met het ideaaltype van het Westminster model in strijd kwamen, maar zowel naar norm als feit in tal van landen effectief werden toegepast.

Vooral Lijphart zou het model in algemene zin uitwerken.³⁴ Daarbij kwam hij uiteindelijk tot een geheel nieuwe indeling van democratische systemen. Op basis van de analyse van 21 landen (tesamen 22 stelsels vertegenwoordigend, aangezien hij de Franse Vierde en Vijfde republiek als twee afzonderlijke 'systemen' behan-

(29) Zie H. DAALDER, The Consociational Democracy Theme. *World Politics*, 26 (1974), pp. 604-621 (herdrukt in H. Daalder, *Politiek en Historie: Opstellen over Nederlandse Politiek en Vergelijkende Politieke Wetenschap*. Amsterdam, 1990, pp. 362-377). Zie voorts het speciale themanummer over *Consociationalism, Pillarization and Conflict-Management in the Low Countries* van *Acta Politica*, 19 (januari 1984), geredigeerd door M.P.C.M. van SCHENDELEN, met zeer uitvoerige bibliografie. Voor een kort retrospectief H. DAALDER, The Origins of the Consociational Democracy Model, *ibidem*, pp. 97-116.

(30) L. HUYSE, *Passiviteit, Pacificatie en Verzuiling in de Belgische Politiek: Een Sociologische Studie*. Antwerpen, 1970.

(31) Zie G. LEHMBRUCH, *Proporzdemokratie: Politisches System und Politische Kultur in der Schweiz und in Oesterreich*. Tübingen, 1967; Idem, *A Non-Competitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies: The Cases of Switzerland, Austria and Lebanon*. Brussel: IPSA, 1967.

(32) J. STEINER, *Gewaltlose Politik und Kulturelle Vielfalt: Hypothesen entwickelt am Beispiel der Schweiz*. Bern, 1970 (later verschenen in Engelse vertaling als *Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland*. Chapel Hill, 1974).

(33) V.R. LORWIN, Segmented Pluralism: Ideological Cleavages and Political Cohesion in the Smaller European Democracies. *Comparative Politics*, 3 (1971), pp. 141-157.

(34) Zie vooral diens *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley, 1968; second edition 1975; Idem, Typologies of Democratic Systems. *Comparative Political Studies* 1 (1968), pp. 3-44; Idem, Consociational Democracy. *World Politics*, 21 (1969), pp. 207-225; Idem, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, 1977. Van groot belang is daarnaast de uitvoerige kritiek van Lijphart op zijn critici, in *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley, 1985, hoofdstuk 4 (in Nederlandse vertaling verschenen als *Machtsdeling: De Oplossing voor Zuid-Afrika?* Haarlem, 1987. Het betreffende hoofdstuk is afzonderlijk gepubliceerd als "De Pacificatietheorie en haar Critici". *Acta Politica*, 22 (1987), pp. 181-225.

delde) vond hij twee empirische dimensies: een dimensie vooral gebaseerd op de mate van concentratie van macht bij een meerderheidspartij, en een tweede dimensie die kenmerkend is voor de mate waarin 'unitaire' dan wel 'gespreide' macht bestaat in al dan niet federale structuren, een tweekamerstelsel, en uitgebreide constitutionele regelingen.³⁵ De belangrijkste tegenstelling die Lijphart ook in de empirische analyse vond, was die tussen wat hij ideaaltypisch het Westminster-model, of 'majoritarian government' noemde, en de tegenvoeter daarvan die hij aanduidde met de term 'consensus democracy'.

IX. Stein Rokkan's 'topological-typological map' of 'macro-model of Europe'

Lijphart's analyse is een voorbeeld van wat men noemt 'synchrone' vergelijking. Ontwikkelingsvariabelen komen in zijn analyse nauwelijks voor. Deze vormden juist de kern van het werk van degene die ik de grootste acht onder de beoefenaars van de vergelijkende politieke wetenschap omtrent Europa, de in 1979, te vroeg, overleden Noor Stein Rokkan.³⁶ Ook diens werk vormt een reactie op Angelsaksische modellen. In vergelijkend werk met vooraanstaande Amerikaanse verkiezingsonderzoekers, trof het hem dat deze in enquêteonderzoek naar kiesgedrag in Noorwegen onvoldoende recht deden aan door de historische bepaalde politieke scheidslijnen. Dit bracht hem ertoe in de opzet en analyse van verkiezingsenquêtes expliciet aandacht aan deze scheidslijnen te schenken. Tezelfdertijd vulde hij enquêteonderzoek aan met historisch-ecologische analyses op basis van censusgegevens en verkiezingsuitslagen, waarbij recht gedaan werd aan de verschillen in de ontwikkeling van politieke verhoudingen in gemeenten en regio's. Hij vond voor Noorwegen een historische tegenstelling tussen de moderne stedelijke centra en de 'tegencultuur' van de periferie. Al vrij direct breidde hij dit type onderzoek uit met studies van de ontwikkelingsgeschiedenis van partijen en democratische instellingen elders in Europa. Daarbij besteedde hij eerst aandacht aan de modaliteiten van kiesrechtuitbreiding en de politisering van scheidslijnen in de 19e en 20e eeuw. Maar om deze te begrijpen ging hij steeds verder in de geschiedenis terug: naar de komst van een verantwoordelijke regering, naar de effecten van de Franse en de industriële revolutie, naar de reformatie, naar de wordingsgeschiedenis van het Europese statensysteem, en tenslotte tot het geografische patroon van de volksverhuizingen na de val van het Romeinse imperium. Hij analyseerde de ontwikkeling van het Europese statensysteem zelf evenzeer in termen van een centrum-periferiemodel. Het centrum van Europa werd gevormd door een centrale gordel van steden langs de voornaamste handelsverbindingen tussen Italië en Noord-West Europa. Terzijde daarvan ontwikkelden zich dynastieke sta-

(35) Zie Lijphart, *Democracies, passim*. Lijpharts eerste dimensie is gebaseerd op een vijftal factoren: 1. concentration of executive power versus executive power-sharing, 2. executive dominance versus executive-legislative balance, 3. two-party versus multiparty systems, 4. one-dimensional versus multidimensional party systems, and 5. plurality election versus proportional representation.

(36) Zie van zijn vele werken vooral de bundel *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo, 1970, *passim*. Zie voorts H. DAALDER, Stein Rokkan 1921-1979: A Memoir. *European Journal of Political Research*, 7 (1979), pp. 337-355; E. ALLARDT and H. VALEN, Stein Rokkan: An Intellectual Profile, in: P. TORSVIK, ed., *Mobilization, Center-Periphery Structure and Nation-Building: A Volume in Commemoration of Stein Rokkan*. Bergen and Oslo, 1981, pp. 11-38; en vooral ook de uitvoerige bibliografie van Rokkan's werk door K. Saalen, *ibidem*, pp. 525-553.

ten, en nog verder weg zogenaamde 'seaward', respectievelijk 'landward peripheries'. Het is hier niet mogelijk Rokkans analyses in detail uiteen te zetten. Maar hij verschaft, op basis van een onmetelijke kennis die niet voor die van een Max Weber onderdeed, een 'macro-model' dat zowel een fascinerend overzicht biedt van de wording van het Europese statensysteem in zijn totaliteit, als aanleiding kan zijn tot tal van deelstudies over aspecten van staatsvorming en democratisering in afzonderlijke landen.³⁷

X. De monografieën en de bundels

Niet alle 'landen'-studies geven op zo vruchtbare wijze aanzet tot vergelijkende typologieën en analyses. Het dagelijks bedrijf van de vergelijkende politieke wetenschap bestaat voor een groot deel uit het publiceren van studies over bepaalde landen, dan wel uit het samenstellen van bundels waarin gemeenschappelijk thema's door afzonderlijke 'landen-auteurs' worden behandeld. Daarbij kan het perspectief van de relatieve 'buitenstaander' een onmiskenbare toegevoegde waarde betekenen, omdat dit tot nieuwe vraagstellingen kan leiden. Niet toevallig zijn soms de beste landenstudies geschreven door buitenlanders, of door specialisten uit het eigen land in een andere taal. 'Bundels' brengen op zijn minst informatie over een zelfde thema voor verschillende landen bijeen. Aangezien het om het werk van velen gaat, is de behandeling van landen in dit soort boeken echter vaak oneffen, de keuze van de opgenomen landen vooral een zaak van beschikbare auteurs. Een strakke redactionele leiding en een werkelijk door alle scribenten aanvaard gemeenschappelijk theoretisch uitgangspunt of concrete vraagstelling, zijn daarbij moeilijk te verwezenlijken desiderata.³⁸ Niettemin voegen zowel monografieën als bundels nuttige concrete kennis toe.³⁹

(37) Zie voor een geconcentreerde samenvatting vooral S. ROKKAN, *Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Western Europe*, in: C. TILLY ed., *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, 1975, pp. 562-600.

(38) Voorbeelden van relatief geslaagde 'bundels' die een blijvende betekenis voor de analyse van Europese politieke verhoudingen behielden zijn: S. NEUMANN ed., *Modern Political Parties: Approaches to the Study of Comparative Politics*. Chicago, 1956; R.A. DAHL ed., *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, 1966; R. ROSE ed., *Electoral Behavior: A Comparative Handbook*. New York, 1974; meer recent: I. BUDGE, D. ROBERTSON and J.D. HEARL eds., *Ideology, Strategy and Party Movement*. Cambridge, 1987; en F. CASTLES, *The Comparative History of Public Policy*. Oxford, 1989.

(39) Deze korte passage doet geen recht aan de geleerde vergelijkende monografieën van een enkele auteur. In dat geval is althans een gemeenschappelijk uitgangspunt voor analyse aanwezig, maar bestaat wel het probleem van mogelijke misvattingen omtrent landen die onvoldoende door de ene auteur gekend worden. Dit was bijvoorbeeld een ernstig probleem bij M. Duverger's *Les Partis Politiques*, dat ondanks de hulp van velen tal van opmerkelijk-foutieve interpretaties van politieke ontwikkelingen in andere Europese landen bevat. Van meer geslaagde werken in verschillende talen noem ik naast de al eerder gemelde groten als Rokkan, Sartori en Lijphart in verschillende taalgebieden: R. FUSILIER, *Les Monarchies Parlementaires*. Paris, 1960; K. VON BEYME, *Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*. München, 1970; R.C. VAN CAENEGEM, *Over Koningen en Bureaucraten: Oorsprong en Ontwikkeling van de Hedendaagse Staatsinstellingen*. Amsterdam en Brussel, 1977; Ch. TILLY, *Coercion, Capital and European States AD 990-1990*. Cambridge, Mass., 1990.

XI. Professionalisering

Daarnaast is er echter een andere ontwikkeling die beter kan worden aangeduid met de term 'cross-national studies' dan 'comparative politics'. In de afgelopen decennia was sprake van een onmiskenbare professionalisering van de politieke wetenschap die tegelijk een zekere fragmentatie van het vakgebied inhield. Verschillende factoren verklaren deze ontwikkeling.⁴⁰ Het aantal goed-geschoolde politicologen groeide sterk, zowel in de Verenigde Staten als in de meeste landen van West-Europa. Nieuwe analysetechnieken kwamen beschikbaar. De specialisatie in het onderzoek nam toe, evenzeer als samenwerking van onderzoekers over de grenzen heen. Steeds meer kwantitatieve gegevens kwamen voor onderzoek beschikbaar, als natuurlijk bijproduct van de beleidsvorming van nationale overheden en zich nieuw ontwikkelende internationale organisaties. De stormachtige ontwikkeling van computers en tijdige maatregelen voor de ontwikkeling van data-archieven vergrootten de mogelijkheden voor vergelijkende analyses, zowel in de tijd als tussen landen.⁴¹

Hield de groei van onze politieke kennis gelijke tred daarmee? Zeker, wij weten meer dan ooit over kiesgedrag in vele landen,⁴² over vormen van politieke participatie,⁴³ over veranderingen in politieke waarden,⁴⁴ over partijen,⁴⁵ over de

(40) Uitvoerder hierover H. DAALDER, 'The Internationalisation of Political Science: Promises and Problems', in: D. KAVANAGH and G. PEELE, eds., *Comparative Government and Politics: Essays in Honour of S.E. Finer*. London, 1984, pp. 159-168.

(41) Dat ook dan nog het gevaar blijft bestaan dat conclusies getrokken worden op bij nadere analyse onjuiste gegevens is op barmhartige, maar overduidelijke wijze aangetoond in het geval van het bekende boek van D. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, 1967; second ed. 1971, door A. LIJPHART, *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985*. *American Political Science Review*, 84 (1990), pp. 481-496.

(42) Men behoeft, ter illustratie, slechts de uitgebreide bibliografische aantekeningen in elk nummer van het tijdschrift *Electoral Studies* te raadplegen om te zien welk een rijkdom aan studies op dit terrein verschijnt. Daarbij domineren enquêteonderzoeken. Zo verscheen een reeks analyses van kiesgedrag in term van sociale verhoudingen, beginnend met de bewust-vergelijkende studie van R. ROSE ed., *Electoral Behavior: A Comparative Handbook*, New York, 1974 met als meest recent voorbeeld M.E. FRANKLIN, Th. MACKIE, H. VALEN et al., *Electoral Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*. Cambridge, 1992. Maar ook onderzoek op basis van feitelijke uitslagen wordt van grotere betekenis, waarbij de beschikbaarheid van zorgvuldige 'data handbooks' als die van Th. MACKIE and R. ROSE eds., *The International Almanac of Electoral History*. London, 1982 (aangevuld met jaarlijkse publicaties in de *European Journal of Political Research*) sterk bijdraagt. Voor een belangrijke studie op basis van uitslagen over een nog veel langer tijdvak, zie S. BARTOLINI en P. MAIR, *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885-1985*. Cambridge, 1990.

(43) Daarbij is de toon gezet door de bekende internationale projecten gerapporteerd in: S. VERBA, N.H. NIE, and J. KIM, *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. New York, 1978 en S.H. BARNES and KAASE, M., eds., *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. London, 1979.

(44) *Facile princeps*, hoezeer ook omstreden, is op dit terrein R. INGLEHART, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton, 1977; Idem, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, 1990

vorming van politieke coalities (vooral op nationaal, doch in stijgende mate ook op lokaal niveau),⁴⁶ over de sociale achtergrond en carrières van politieke elites,⁴⁷ over de zittingsduur van kabinetten, en zo meer. Maar tegelijk ligt steeds het gevaar op de loer van wat Rokkan ooit 'numerological nonsense' noemde. Onderzoekers op gespecialiseerde themas putten materiaal uit tal van landen zonder zich de historische en contemporaine verscheidenheid van politieke systemen bewust te zijn die voor een werkelijke verklaring van hun met geavanceerde methoden geanalyseerde kwantitatieve bevindingen van grote betekenis kan zijn. Gebrek aan kennis kan dan gemakkelijk leiden tot verwaarlozing van significante verschillen tussen landen, alsof die toevallige, onderling inwisselbare eenheden van analyse zouden zijn, in plaats van substantieel verscheiden politieke stelsels. Techniek dreigt in dat geval politiek inzicht te verdringen.

XII. Nieuwe politieke benaderingen

Eerder dan van toegenomen technische mogelijkheden en vaardigheden, zijn belangrijke nieuwe ontwikkelingen in de vergelijkende politieke wetenschap daarom vooral het resultaat van nieuwe politieke vragen. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat aan de ene kant, problemen van economische ontwikkeling en beleid aan de andere kant leidden tot geheel nieuwe studies. Daartoe droegen verschillende factoren bij.

Een daarvan was de (hernieuwde?) 'linkse' revolutie in de maatschappijwetenschappen in de jaren zestig en zeventig, die verklaringen zocht voor het voortbestaan van een modern kapitalisme. Daarbij kwam het tot nieuwe debatten over

(45) Zie voor ontwikkelingen na die beschreven in H. DAALDER, *The Comparative Study of European Parties and Party Systems*, *op. cit.*, bijvoorbeeld K. von BEYME, *Parteien in westlichen Demokratien*. München, 1984 (Engelse editie: *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot, 1985); A. PANEBIANCO, *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge, 1988 (oorspr. Italiaanse versie *Modelli di Partito*. Bologna, 1982). Zie voorts in het bijzonder over partijorganisatie R.S. KATZ and P. MAIR eds., *Party Organizations in Western Democracies 1960-1990: A Data Handbook*. London, 1992; cf. R. KOOLE, *De Opkomst van de Moderne Kaderpartij: Veranderende Partijorganisatie in Nederland 1960-1990*. Utrecht, 1992.

(46) Voor een toegankelijke, samenvattende analyse van de complexe literatuur op dit terrein, zie M. LAYER and N. SCHOFIELD, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, 1990, *passim*. Deze literatuur laat een duidelijke scheiding zien tussen abstracte, modelmatige studies enerzijds, beschrijvende landenstudies anderzijds: zie bijvoorbeeld A. de SWAAN, *Coalition Theories and Cabinet Formations*. Amsterdam, 1973, versus V. BOGDANOR ed., *Coalition Government in Western Europe*. London, 1983, met in een tussenpositie E.C. BROWNE and J. DREIJMANIS eds., *Government Coalitions in Western Democracies*. New York, 1982 en G. PRIDHAM ed., *Coalitional Behaviour in Theory and Practice: An Inductive Model for Western Europe*. Cambridge, 1986.

(47) Over ministers bestaat nu J. BLONDEL and J.-L. THIÉBAULT eds., *The Profession of Government Minister in Western Europe*, London, 1991; over parlementsleden bestaan wel veel landenstudies, maar niet een dergelijk samenvattend werk. Van geheel andere aard zijn survey-onderzoeken onder elitegroepen die in het kader van verschillende onderzoeksprojecten worden gepubliceerd. Zo bestaan voor verschillende landen zgn. representatiestudies waarin meningen van parlementsleden en kiezers worden vergeleken, en zijn in een zogenaamde *Middle-Level Elites* project de politieke opvattingen van partij kaderleden geanalyseerd. Dergelijk onderzoek wordt bevorderd door systematische *European Elections Studies*. Zie daarnaast over hoge ambtenaren J.D. ABERBACH et al., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge Mass., 1981.

de rol van de staat, ⁴⁸ over de (beperkte) macht van politieke partijen - vooral de sociaal-democratische ⁴⁹ -, maar ook tot een versterkte aandacht voor wat men ging noemen het 'wereldsysteem', ⁵⁰ waarbinnen ontwikkelingen binnen West-Europa verklaard moesten worden.

De meest invloedrijke benadering daarbij werd die van het zogenaamde 'neocorporatisme' welke zich richtte op de analyse van vormen van structurele interactie tussen overheid en maatschappij. ⁵¹ Deze droeg binnen landen vaak bij tot een meer realistisch begrip voor de fragmentatie van de beleidsvorming in de moderne samenleving, en poogde daarnaast te komen tot vergelijkingen tussen Europese staten aan de hand van de mate waarin 'corporatieve' structuren bestonden. Helaas bleek dat de empirische invulling van dit soort benaderingen ver achter bleef bij de theoretische pretenties daarvan. ⁵² Men bespeurt na een aanvankelijke hausse aan neocorporatistische studies - pioniers als Leo Panitch en Philippe Schmitter, spraken zelf van een 'growth industry' - een onmiskenbare vermoeienis.

Wat bleef was een verhoogde aandacht voor vragen van beleid. Internationale organisaties als de OECD en de Europese Gemeenschappen volgen de ontwikkeling en effecten van door lidstaten gevoerd beleid, en pogen de daartoe nodige gegevens zoveel mogelijk te standaardiseren zodat zij geschikt zijn voor onderlinge vergelijking. Belangrijke componenten daarbij zijn de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, in het algemeen alsook in bepaalde sectoren ⁵³, alsmede de door verschillende landen gevoerde economische politiek. Vragen als deze wonnen in West-Europese landen nog aan urgentie als gevolg van de zogenaamde 'fiscale crisis' van zich aan stijgende lasten vertillende staten. Mede daardoor ontstond er zoets als een nieuwe politieke economie die sterk door bepaalde 'neo-liberale' c.q. 'neo-conservatieve' doctrines werd beïnvloed. ⁵⁴ Ook in deze benaderingen lijkt, evenzeer als eerder bij de 'neo-corporatisten', vooralsnog een grote afstand te bestaan tussen theoretisch raffinement en ideologische zekerheden enerzijds, een concrete empirische validering door vergelijkende analyses anderzijds.

(48) Getuige het effect van het boek met de bewust-provocatieve, maar in wezen naïeve titel van P.B. EVANS, D. RUESCHEMEYER and Th. SKOCPOL eds., *Bringing the State Back In*. Cambridge, 1985.

(49) Zie bijvoorbeeld F. CASTLES, *op. cit.*; F.SCHARPF, *Sozialdemokratische Krisenpolitik*. Frankfurt, 1987 (Engelse vertaling *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca, 1992).

(50) I. WALLERSTEIN, *The Modern World System*. New York, vol. 1 1974; vol. 2 1980; vol. 3 1989.

(51) Bekende mijlpalen waren de twee bundels van Ph. SCHMITTER and G. LEHM-BRUCH eds., *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London, 1979; G. LEHM-BRUCH and Ph. SCHMITTER eds., *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London, 1982. Typerend was ook de duidelijke verschuiving in het werk van het Committee on Western Europe van de (Amerikaanse) Social Science Research Council, cf. S. BERGER ed., *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. New York, 1981.

(52) Doch zie de belangrijke studie van P.J. KATZENSTEIN, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, 1985.

(53) Vgl. het belangrijke vergelijkende werk van Peter Flora c.s., deels gepubliceerd in P. FLORA ed., *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*, Berlijn/New York, 1986, 2 vols., gevolgd door diverse *data handbooks*.

(54) Zie voor een uitvoerig theoretisch overzicht J.W. DE BEUS, *Markt, Democratie en Vrijheid: Een Politiek-Economische Studie*. Zwolle, 1989.

XIII. Geheel nieuwe politieke constellaties

Maar dit alles valt in het niet bij internationale ontwikkelingen die de een halve eeuw kenmerkende concentratie van de 'Europese' vergelijkende politieke wetenschap op democratie en staat wellicht in het hart aantasten. Die internationale ontwikkelingen vallen in een drietal nieuwe politieke uitdagingen uiteen:

1. Daar is, allereerst, het doorgaand proces van politieke integratie in Europa die in stijgende mate de veronderstelling van afzonderlijk naast elkaar bestaande, soevereine staten aantast. De vraag wordt, hoe lang men de vanouds vertrouwde landen nog als afzonderlijke eenheden van analyse kan blijven behandelen waar in feite sprake is van toegenomen onderlinge verweving en uitholling van autonome beslissingsmacht. Deze vraag wordt te urgenter, omdat staten, zo lijkt het, hun beslissingsmacht niet alleen 'naar boven', naar het niveau van de Europese organen verliezen, doch ook 'naar beneden', naar naar toegenomen autonomie strevende regio's en locale besturen. De aanname dat 'staten' het gedrag van hun onderdanen werkelijk kunnen regelen wordt steeds irreëler, naarmate de mobiliteit van mensen en bedrijven dwars door de grenzen heen toeneemt en ook de formele beslissingsmacht van centrale overheden, door overdracht van bevoegdheden aan andere organen, afneemt.

Dergelijke ontwikkelingen zijn voor de vergelijkende politieke wetenschap te ernstiger, voorzover de studie van processen van Europese integratie gewoonlijk vooral onderwerp van bestudering is door deskundigen in andere disciplines (beoefenaars van het Europees recht en de studie van internationale organisaties bovenal), niet van hen die, zonder dat zij zich daarvan expliciet rekenschap geven, kennelijk blijven uitgaan van een onveranderlijk *Europe des Patries*. Zij lopen daarmee in stijgende mate het risico aan een zeker anachronisme ten prooi te vallen.

2. Daarnaast rijst de vraag in hoeverre de algemene internationale politiek het mogelijk maakt de traditionele scheiding tussen de leer der internationale betrekkingen en de rest van de politieke wetenschap (de vergelijkende variant daarvan mede begrepen) te handhaven. Zij was in wezen altijd al tamelijk irreëel. Maar het bestaan van duidelijk onderscheiden vaste blokken, en de daarvoor kenmerkende alliantiepolitiek, leek toch iets van stabiele verhoudingen te waarborgen, waardoor althans de fictie kon worden gehandhaafd dat landen als stabiele, autonome politieke eenheden, los van internationale factoren, konden worden bestudeerd. Welke zekerheid is er dat de Atlantische en West-Europese 'ordering', die deze fictie kon dragen, nog lang blijft bestaan?

3. Daar is, tenslotte, het juist voor de vergelijkende politieke wetenschap nog veel overweldigender feit van de desintegratie van het Oostblok, waardoor het schijnbaar zo vanzelfsprekende *ijzeren gordijn* tussen West-Europese democratische en Oost-Europese communistische systemen is weggefallen. Nu wreekt zich de kloof die in de vergelijkende politieke wetenschap gegroeid is tussen hen die communistische systemen en hen die democratische systemen analyseerden. Deskundigen op het terrein van communistische ideologieën en structuren verloren hun onderwerp, maar behielden hun talen- en 'area'-kennis. Beoefenaars van de vergelijkende ontwikkeling van democratische stelsels stonden voor een hen geheel vreemd gebied. En belangrijker nog: zij kwamen te staan voor de wezenlijke vraag hoever hun expertise werkelijk strekt. Het gaat immers niet langer alleen om de analyse van de wording en werking van *bestaande* democratische systemen, maar over de vraag in hoeverre democratieën *gemaakt* kunnen worden. En dat in landen die generaties lang van democratische ervaringen verstoken zijn geble-

ven. Hoe velen ook symposia bijwonen, en orakelen over de al of niet wenselijkheid van specifieke hervormingen, onduidelijk is hoe ver onze kennis werkelijk strekt en wat die vermag. Het gaat immers om het scheppen van nieuwe democratische instituties, en had men nu juist het belang van institutionele verklaringen niet sterk leren relativeren? In hoeverre kunnen grondwetten en specifieke institutionele regelingen werkelijk democratisch gedrag beïnvloeden, en wat weet men echt in situaties die iets hebben van een democratisch *tabula rasa* enerzijds, maar anderzijds ook blijven staan in het teken van de erfenis van een langdurig totalitair regime? Zeker is dat de betekenis - de mogelijke effecten, maar ook de grenzen - van instituties opnieuw doordacht moeten worden. Oude, naar het leek, lang vergeten vragen over de verschillen tussen presidentiële, semi-presidentiële of parlementaire systemen, over een- of tweekamerstelsels, over de werking van kiessystemen en hun effect op de politisering van scheidslijnen en de vorming van partijssystemen, over de mogelijkheden van rechterlijke organisaties, hebben plotseling aan belang gewonnen zonder dat men over zekere kennis beschikt over de werkelijke 'maakbaarheid', en de te verwachten effecten daarvan in landen die democratieën willen worden, maar het nog niet werkelijk zijn. Daarbij komt nog dat in de politieke wetenschap voor de ontwikkelingen in Centraal en Oost-Europa vitale vragen als de betekenis van nationalisme, terreur, de aantrekkingskracht van specifieke ideologieën e.d. niet tot een erkend sub-specialisme behoren, maar terecht plegen te komen ergens tussen de politieke theorieën, de internationale betrekkingen, en de vergelijkende politieke wetenschap in. Bijkans nooit presenteren zich zoveel fundamentele vragen tegelijk, zonder dat het duidelijk is of er wel een corpus aan inzichten bestaat die het mogelijk maken valide antwoorden te geven.

Personen uit mijn generatie zijn, als gevolg van de ervaringen met Nazi-Duitsland, Stalins Rusland en de met deze regimes verbonden satellieten, gewoonlijk pessimistisch gestemd over democratische ontwikkelingsmogelijkheden, ofschoon - of is het omdat? - wij tegelijk met elke vezel van ons wezen aan democratische waarden zijn verbonden.

Mag men hopen, dat - is het over twaalf jaar? - nog eens een bezetter op de buitenlandse Francquileerstoel in Leuven zal optreden, die over politiek en politieke wetenschap, omtrent de wording en werking van democratieën in landen van wat ooit het Oost-Blok was, een optimistischer terugblik zal kunnen geven dan ik in deze rede durf bieden? ⁵⁵

(55) Voor een aantal speculatieve beschouwingen moge ik verwijzen naar mijn opstel *A World Safe for Democracy? Moelijkheden en mogelijkheden voor democratisering in het voormalig Oostblok*, in: *Oost-Europa en de Sociaal-Democratie: Dertiende Jaarboek voor het Democratisch Socialisme*. Amsterdam, 1992, pp. 24-45.

Summary: Political Challenges to Comparative European Politics

The study of comparative European politics since the 1930s shows a shift from a largely normative and institutional concern with a few larger European countries towards a clear subdiscipline of modern political science. Marked influences were the need to rethink democratic development in the light of the rise of totalitarianism and the rapid decline of democracy in most emerging new states after 1945.

The field shows a strong influence of the wish to bring the particular experience of individual countries onto the map of general comparative politics. Thus, one finds the effect of a typical cross-Channel dialogue contrasting Britain and France, the extrapolation of 'polarised pluralism' from an Italian background, the deliberate challenge to the Westminster model from consociational democracy theorists, and the transposition of Norwegian experience onto a Macro-Model of Europe in center-periphery terms. More recent developments also mirror new political developments, e.g., neo-corporatism, the rise and crisis of the welfare state, and concerns about public policy generally. Yet such challenges pale compared to the potential effect which processes of European integration, the decline of bipolar international politics, and above all problems of democratic development in post-totalitarian Eastern and Central Europe, must have on comparative politics in and on Europe.



L'islam et l'Etat belge

par **Pierre BLAISE**

Chargé de recherche au Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques

et **Vincent de COOREBYTER**

Philosophe

Avec un nombre de fidèles estimé à 250.000, l'islam est aujourd'hui, par ordre d'importance, la deuxième confession en Belgique après le catholicisme. Il semble assez logique dès lors que ce culte jouisse d'une reconnaissance semblable aux autres cultes reconnus, et qu'il bénéficie des avantages constitutionnels, légaux voire coutumiers que ceux-ci reçoivent des autorités civiles. Si l'égalité a été formellement inscrite dans la loi en 1974, des événements récents sont venus rappeler que l'islam connaît une situation particulière, imputable à l'absence d'instances de représentation et de chef du culte agréés. Les débats passionnés qu'ont suscités les relations entre l'islam et l'Etat belge, les interprétations qui ont été faites de la législation en vigueur et le vide juridique créé par celle-ci, les problèmes concrets qui se posent (notamment en matière d'enseignement de la religion islamique dans l'enseignement officiel), sont à l'origine d'une situation extrêmement confuse et de blocages persistants. Sur le plan juridique autant que sur le plan socio-politique.

En présence d'un tel imbroglio, il s'impose de démonter le dispositif légal et réglementaire élaboré pour en percevoir les lacunes. Il convient ensuite de déceler en quoi les diverses tentatives de solution ont échoué ou constituent une réponse incomplète aux problèmes posés. Au terme de cette approche, on aura, si pas lancé des pistes nouvelles, au moins dégagé les éléments à prendre en considération pour éviter de reproduire les erreurs du passé. Etant donné qu'ils figurent au cœur de la problématique telle qu'elle est définie actuellement, les problèmes de représentation du culte islamique constitueront l'armature de cet exposé, distingués qu'ils seront - à l'instar de ce que pratique la loi pour les autres cultes - des aspects d'organisation et de gestion du temporel.

I. Les rapports Eglise-Etat en Belgique

Pour saisir les rapports entre l'Etat belge et l'islam, il importe de garder en mémoire quelques fondements du système politique belge. Et d'abord celui-ci. Que l'Etat belge soit un état laïque, dans le sens où il y a indépendance mutuelle de l'Eglise et de l'Etat, où il n'y a pas de droit d'intervention de l'un dans les affaires de l'autre, ne signifie pas qu'ils n'ont pas de relations entre eux.

La Constitution affirme le principe de la liberté de culte et son corollaire, le droit de n'adhérer à aucun culte. La pratique de tout culte est autorisée. Mais les interventions financières des autorités publiques que le texte fondamental prévoit (comme à l'article 117, le traitement et les pensions des ministres des cultes) ou que des lois instaurent (comme les subsides à la construction et à l'entretien des

lieux du culte, ou l'enseignement de la religion dans les écoles) ne sont accordées qu'à certains cultes "*plus égaux que d'autres*", pour paraphraser Orwell. C'est-à-dire aux cultes reconnus.

Depuis près de 20 ans, l'islam fait partie de ces cultes reconnus en Belgique. Pourtant, ses rapports avec l'autorité civile sont bien différents de ceux des autres cultes, et se déroulent ces derniers temps sur un mode plutôt conflictuel. Pour évaluer l'état actuel de la question et les implications de cette situation, un rapide retour en arrière s'impose.

Il convient d'abord de rappeler que lorsque nous parlons de la reconnaissance de certains cultes, c'est une manière un peu raccourcie pour dire que l'Etat reconnaît les administrations chargées de la gestion du temporel de ces cultes et qu'il agréé leurs organes représentatifs. En d'autres termes, l'Etat reconnaît un chef du culte comme interlocuteur et fixe un ensemble de règles qui régissent les fabriques d'église ou d'autres instances (conseils d'administration, synagogues, consistoires) qui ont en charge les aspects **matériels** de ce culte. Il n'est donc pas question que l'Etat reconnaisse la **doctrine** en tant que telle ou ses préceptes, ni qu'il leur concède une légitimité¹, comme l'imam-directeur du Centre islamique et culturel (la "Grande mosquée" de Bruxelles) l'a prétendu au cours de la polémique sur le foulard islamique.

II. La reconnaissance de l'islam

Aujourd'hui encore, la loi du 4 mars 1870² sur le temporel des cultes "reconnait les cultes". Plus précisément, cette loi organise la comptabilité des fabriques d'église, elle règle la présentation de leurs comptes et budgets, et elle organise la tutelle des cultes. Elle traite d'abord des budgets et des comptes en ce qui concerne le culte catholique (articles 1 à 17), sans faire référence à la représentation de celui-ci - la question des relations entre l'Eglise et l'Etat étant réglée par la loi du 18 germinal an X.³ L'article 18 stipule ensuite que les règles relatives aux budgets et aux comptes pour le culte catholique s'appliquent aux cultes protestant, anglican et israélite. Et l'article 19 que ces Eglises sont représentées et organisées de la manière qui sera déterminée par le gouvernement (par arrêté royal). Cent ans après sa promulgation, cette loi concerne toujours les quatre cultes reconnus lors de son adoption.

L'introduction d'autres cultes implique une modification de la loi, et c'est ce processus législatif que trois sénateurs CVP engagent au début des années 1970, en vue d'ajouter l'islam aux quatre cultes reconnus. Ils déposent à cet effet au

(1) C'est la raison pour laquelle le tribunal de première instance de Bruxelles, statuant en référé le 1er décembre 1989 sur le port du "foulard islamique" à l'école, répond aux 51 parents dont les filles fréquentent l'Institut technique communal Edmond Machtens à Molenbeek-Saint-Jean et qui soutiennent que le port du hijab constitue une obligation pour la femme musulmane basée sur les textes coraniques et les paroles prophétiques, que "*Dans notre Etat de droit qui n'est pas théocratique mais d'inspiration pluraliste, ces textes coraniques et paroles prophétiques, pas plus que la bible, l'évangile ou autres textes religieux, ne constituent une règle de droit à laquelle les organes de l'Etat seraient soumis*".

(2) *Moniteur belge* du 9 mars 1870.

(3) Loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes. Cette loi dont certaines dispositions sont toujours en vigueur aujourd'hui transpose sous une forme législative les termes du Concordat du 26 messidor an IX.

Sénat, en mars 1971, une proposition de loi dont l'intitulé à lui seul est probablement significatif d'un certain manque de connaissance, voire d'un certain désarroi devant l'islam, son organisation et son fonctionnement. Ses auteurs lui avaient en effet donné pour titre : "*proposition de loi portant reconnaissance de la religion mahométane en Belgique*".⁴ Bernard Lewis commente bien cette tentation qu'ont les occidentaux d'appréhender l'islam selon des schémas et des termes propres au christianisme :

"Lorsque l'Europe commença à discerner dans l'islam une communauté non pas ethnique mais religieuse, elle formula cette reconnaissance à travers toute une série de fausses analogies, à commencer par les noms mêmes donnés à la religion et à ses sectateurs : mahométisme et mahométans. Les musulmans ne s'intitulent pas, et ne se sont jamais intitulés, mahométans, et ils ne nomment pas leur religion mahométisme, Mahomet n'occupant pas dans l'islam une place comparable à celle du Christ dans le christianisme. Cette interprétation fautive de l'islam, comme une sorte d'image en miroir du christianisme, trouva à s'exprimer de multiples façons - par exemple dans l'équivalence erronée entre le vendredi musulman et le dimanche chrétien, dans la référence au Coran comme à la Bible musulmane, dans les analogies fallacieuses entre la mosquée et l'église, l'ouléma et le prêtre (...)".⁵

Comme cela arrive fréquemment dans un pays où la stabilité n'est pas la caractéristique dominante des gouvernements, la proposition de loi est à plusieurs reprises, tour à tour rendue caduque par la dissolution des chambres puis réintroduite au Sénat en l'état où la discussion parlementaire l'avait laissée à la fin de la législature précédente.⁶ L'enchaînement de ces allées et venues sur la scène

(4) Tenant compte successivement de la réalité de l'islam et de la portée de la reconnaissance d'un culte par les pouvoirs publics, l'intitulé original "*Proposition de loi portant reconnaissance de la religion mahométane en Belgique*" a d'abord été modifié en "*Proposition de loi portant reconnaissance du culte islamique*", puis en "*Proposition de loi portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique*", qui sera sa formulation définitive.

(5) B. LEWIS, *Le retour de l'islam*. Gallimard, 1985, pp. 372-373.

(6) Cette proposition de loi introduite au Sénat par A. Smet, C. Heylen et M. Vandewiele (CVP) le 24 mars 1971 (doc. parl. Sénat (1970-1971), n°348) est reprise avec le même intitulé, après avoir été rendue caduque par la dissolution des chambres, par C. Heylen, M. Vandewiele, W. Verleysen et C. De Clercq (CVP), le 3 février 1972 (doc. parl. Sénat (1971-1972), n°179). Presque simultanément, le 13 avril 1972, W. Calewaert (SP), G. Dejardin (PS), J. Ramaekers (SP), H. Vanderpoorten (PVV), M. Vanhaegendoren (VU) et J. Bascour (PVV) déposent une proposition de loi "*portant reconnaissance du culte islamique ainsi que de la philosophie laïque*" (doc. parl. Sénat (1970-1971), n°293). L'examen des deux textes a lieu simultanément (voir dans doc. parl. Sénat (1973-1974), n°104 le rapport de la Commission). La commission opte toutefois pour une séparation des deux dossiers. Après les élections d'avril 1974, le texte relatif à l'islam, approuvé par la commission avant la dissolution des chambres, est redéposé au Sénat le 2 mai 1974 par M. Vandewiele, C. De Clercq, N. Staels-Dompas et W. Verleysen (CVP) (doc. parl. Sénat, Session Extraordinaire 1974, n°56). Après quelques remaniements, cette version est votée à l'unanimité au Sénat (*Annales parl.*, Sénat, S.E. 1974, 20 juin 1974) puis à la Chambre (*Annales parl.*, Chambre, S.E. 1974, 17 juillet 1974).

A la Chambre, une proposition de loi "*complétant la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes*" a été déposée par F. Vandamme (CVP) le 23 février 1972 (doc. parl. Chambre (1971-1972), n°73). Elle visait à introduire le "culte mahométan" dans ladite loi au même titre que les autres cultes reconnus. Un amendement a été déposé par A. Degroeve, A. Baudson et R. Collignon (PS) qui visait à y ajouter les communautés philosophiques laïques.

./..

parlementaire nous intéresse moins que certains événements et débats qui entourent le processus de reconnaissance de l'islam.

Quatre arguments principaux sont mis en avant pour appuyer la démarche de reconnaissance de l'islam :

- les fidèles sont nombreux à s'être établis dans le pays depuis quelques années. L'immigration musulmane date en effet du début des années '60 pour les ressortissants du Maroc et quelques années plus tard pour ceux de Turquie. En 1970, il y a 48.000 Africains du nord et 20.000 Turcs en Belgique ;
- des plaintes sont formulées fréquemment à propos de la difficulté qu'ils éprouvent à observer leurs obligations et coutumes religieuses ;
- la reconnaissance de leur culte permettrait à beaucoup de travailleurs immigrés de confession musulmane de vivre dans de meilleures conditions et de se sentir mieux intégrés dans la communauté nationale ;
- la reconnaissance faciliterait aux intéressés l'exercice de leur culte, des locaux pourraient être mis à leur disposition, le nécessaire pourrait être fait pour leur procurer des lieux d'inhumation, le problème de l'enseignement de la religion devrait être examiné et résolu, l'article 117 de la Constitution relatif aux traitements et pensions des ministres du culte serait applicable, etc.

Quant aux objections, les deux principales sont repoussées :

- certains craignent de voir "les cultes les plus divers revendiquer les mêmes avantages et la même reconnaissance". A quoi il est répondu que le même argument a été invoqué en 1870 lorsqu'il s'agissait de reconnaître le culte anglican. D'autre part, il est précisé que la reconnaissance n'est accordée qu'au cas par cas et qu'il n'est "pas question de reconnaître un culte qui ne soit pratiqué que par un petit nombre de personnes ou qui ne puisse encore s'appuyer suffisamment sur la tradition et sur l'histoire".
- certains arguent du fait que la religion islamique bénéficie déjà d'une mesure de reconnaissance puisque la personnalité civile a été octroyée au Centre islamique et culturel en mai 1968, et qu'un bâtiment lui a été cédé en juin 1969. A cela, il est répondu qu'à la suite de ces faits, il est normal de prendre les mesures qui s'imposent dans d'autres domaines.

L'octroi de la personnalité civile au Centre islamique et culturel⁷ et la cession par la Belgique d'un pavillon du Parc du Cinquantenaire par bail emphytéotique d'une durée de 99 ans sont en effet les premières décisions officielles vis-à-vis de l'islam en Belgique. Le bâtiment a été cédé au roi Fayçal d'Arabie Saoudite ; son pays est également celui qui a assuré et assure toujours la direction du Centre islamique et culturel et ce par le biais de la Ligue islamique mondiale sur laquelle

../.. Cette proposition est tombée en caducité le 31 janvier 1974 suite à la dissolution des chambres. F. Vandamme a réintroduit sa proposition sous le titre "*Proposition de loi portant reconnaissance de la religion mahométane en Belgique*" le 13 mai 1974 (doc. parl. Chambre S.E. 1974, n°39). Le vote deux mois plus tard de la proposition déposée au Sénat a rendu celle-ci sans objet.

(7) Centre Islamique et Culturel, association internationale sans but lucratif, statuts publiés aux Annexes du *Moniteur belge* du 20 juin 1968, n° 3695. La personnalité civile lui a été octroyée par arrêté royal du 7 mai 1968 (*Moniteur belge* du 16 mai 1968) qui approuve en outre ses statuts.

L'Arabie Saoudite pèse d'un poids déterminant. En outre, le président du Centre islamique et culturel est l'ambassadeur d'Arabie Saoudite à Bruxelles, tandis que ses membres permanents de droit sont les chefs de mission accrédités en Belgique ou auprès des Communautés européennes, représentant des pays à population musulmane prépondérante (ainsi que le Liban) payant régulièrement leur cotisation. La direction est prise en charge par un imam-directeur appelé par les autorités belges, de manière impropre puisque l'islam sunnite ne reconnaît pas de hiérarchie religieuse, 'Grand imam'.⁸

Au cours du processus parlementaire, ce 'Grand imam' est d'ailleurs consulté. Il constitue même apparemment le seul interlocuteur musulman des sénateurs et son point de vue est visiblement pris en compte. Le rapport des travaux de la commission de la justice du Sénat fait état d'entretiens avec lui, et des demandes qu'il a formulées se retrouvent dans le texte final. On ne s'étonnera donc pas que, lorsqu'il s'agira de préciser certains aspects de la reconnaissance du culte islamique et de la mettre en oeuvre, c'est à nouveau le même interlocuteur qui sera choisi.

La loi qui reconnaît l'islam, votée à l'unanimité des deux chambres, est datée du 19 juillet 1974. Sa proximité avec le premier choc pétrolier de 1973 a conduit certains à voir dans cet événement - étant donné la situation de dépendance de la Belgique sur le marché du pétrole - l'élément déclencheur du processus dont l'objectif avoué est de placer l'islam sur le même pied que les autres cultes reconnus.

L'enchaînement chronologique des faits, depuis les années '60 jusqu'à l'adoption de la loi, conduit toutefois à s'interroger sur la cause première. L'explication par la crise pétrolière ne peut rendre compte, ni de la reconnaissance du culte islamique par l'Etat belge amorcée en 1971, ni du rôle accordé à l'Arabie Saoudite. Certains émettent l'hypothèse que l'explication doit aussi être recherchée dans la négociation d'importants contrats de travaux publics comme celui relatif à la construction d'une raffinerie en région liégeoise dans le cadre d'un contrat belgo-iranien (Ibramco) ou à la réalisation de complexes hospitaliers par des entreprises belges en Arabie Saoudite.

Malgré les développements des propositions de loi et le rapport des travaux de la Commission de la justice du Sénat qui explicitent certaines des motivations qui animent le législateur, les raisons profondes de la reconnaissance de l'islam et de son mode d'organisation restent largement non éclaircies.

Par ailleurs, on ne manquera pas de relever la concordance de date entre la reconnaissance de l'islam et l'arrêt de l'immigration en 1974. A cette période, on permet toutefois encore le regroupement familial, qui confirme en définitive l'installation durable des immigrés dans le pays. Les dispositions en matière de culte s'inscrivent également dans cette perspective.

(8) Les statuts du Centre prévoient que "le directeur doit être un musulman, pieux, d'un niveau d'instruction élevé, titulaire d'un diplôme reconnu, ayant un esprit ouvert et éclairé pour promouvoir la compréhension et la tolérance parmi les membres du centre et dans ses rapports avec d'autres communautés".

III. Une loi lacunaire et une mise en oeuvre qui fait défaut

Les étapes de la reconnaissance d'un culte sont rappelées lors des travaux de la commission de la Justice du Sénat par un fonctionnaire du ministère de la Justice :

- la loi commence par reconnaître le culte en question (c'est ce que fait pour l'islam la loi du 19 juillet 1974);
- des arrêtés royaux fixent les règles de fonctionnement des administrations de ce culte (un arrêté royal du 3 mai 1978 est pris dans cette optique);
- la loi fixe le traitement des ministres du culte (les ministres du culte islamique sont repris pour la première fois dans la loi du 23 janvier 1981, mais, comme on le verra, elle n'est pas encore appliquée à leur égard);
- des arrêtés royaux reconnaissent les administrations du culte qui auront été créées et précisent la compétence territoriale de chacune d'elles (à ce jour, aucune communauté islamique n'a encore été reconnue, voir infra).

La loi du 19 juillet 1974⁹ portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique modifie donc la loi de 1870 sur le temporel des cultes en y ajoutant un article 19bis. Mais pourquoi donc le législateur ne joint-t-il pas purement et simplement l'islam aux cultes protestant, anglican et israélite réunis dans un destin commun à l'article 19 de ladite loi, comme le suggéraient les propositions initiales ? Une première raison est que l'organisation de l'islam - à la demande du "Grand imam" interrogé dans le cadre des travaux de la commission de la justice du Sénat - se base sur une dimension territoriale provinciale (et non locale comme c'est le cas pour les autres cultes), avec les conséquences financières que cela suppose à charge des provinces.¹⁰

Le deuxième aspect est de tout autre nature. S'agit-il d'une cause ou d'un effet de la séparation de l'islam des autres cultes, d'un fait volontaire ou d'un oubli ? Quoi qu'il en soit, contrairement aux cultes protestant, anglican et israélite, seule l'organisation des administrations propres au culte islamique est traitée dans la loi. Elle omet totalement de parler de la **représentation** de l'islam, alors que pour les cultes précités, la représentation est prévue au même titre que l'organisation. Plus encore, le culte orthodoxe, qui fait son entrée dans la même loi en 1985¹¹ et rejoint l'islam dans l'article 19bis en raison de son organisation sur la base territoriale provinciale à l'instar de ce dernier, le culte orthodoxe donc est traité tant du point de vue de son organisation que de celui de sa représentation. L'islam fait donc, au sens le plus strict du terme, exception.

Les travaux préparatoires de la loi de 1974 n'évoquent jamais la question de la représentation de l'islam, soit qu'elle ait paru prématurée, soit que l'on ait estimé que le Centre islamique et culturel qui avait servi d'interlocuteur principal lors de la préparation de la loi pourrait continuer à servir d'interlocuteur pour

(9) *Moniteur belge* du 23 août 1974.

(10) On notera à ce sujet la proposition de loi déposée le 3 mars 1988 par le député Eerdekens (PS) visant à ce que les interventions financières relatives aux cultes islamique et orthodoxe n'incombent plus aux provinces mais à l'Etat (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1988, n° 213).

(11) Loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe, *Moniteur belge* du 11 mai 1985.

les autorités civiles. On ne peut guère, à l'heure actuelle, que formuler ces hypothèses sur les causes et les origines. Ce qui par contre est certain, c'est que cette situation a aujourd'hui des répercussions particulièrement importantes. Nous les relèverons bientôt.

Le traitement réservé par la loi au culte islamique se singularise encore par diverses dispositions qui ne sont pas évoquées pour les quatre cultes reconnus auparavant. Ces dispositions ont pour effet de multiplier les contrôles, en imposant l'avis des députations permanentes en sus de la tutelle du ministre de la Justice et de l'autorisation du Roi pour créer des administrations du culte islamique, pour les opérations civiles faites et pour les libéralités acceptées par ces administrations.

Quatre ans après la promulgation de la loi, un arrêté royal est pris (le 3 mai 1978¹²) qui porte organisation des *comités* chargés de la gestion du temporel du culte, le pendant islamique des fabriques d'églises si l'on veut. On y prévoit que "*la création d'un comité postule la reconnaissance préalable de la communauté islamique*" dont ce comité gère les intérêts matériels, communauté qui sera constituée, en conformité avec la loi, sur le plan de la province ou de plusieurs provinces et qui sera reconnue par arrêté royal. La reconnaissance d'une communauté l'autorise donc à créer un comité chargé de la gestion de ses intérêts temporels en matière de culte. L'arrêté royal fixe des règles relatives à la composition des comités dont les membres (entre 4 et 8 selon les provinces) seront élus, étant entendu que l'"*imam premier en rang*" (notion également inconnue en islam) en fait partie d'office.

On prévoit en outre qu'il revient au Centre islamique et culturel de déterminer le nombre de membres à élire lors de la première constitution de chacun des comités. Le même Centre islamique et culturel est chargé d'organiser les premières élections, les comités sortants étant chargés de déterminer le nombre de mandats à pourvoir lors de l'élection suivante et d'organiser le scrutin. L'arrêté dispose en outre que les qualités requises pour être électeur comprennent l'inscription au registre d'une mosquée depuis un an au moins. Les listes des électeurs et des candidats devront être affichées à l'entrée de la ou des mosquées.

On observe donc, d'une part, qu'une sorte de prééminence du Centre islamique et culturel est confirmée, et d'autre part qu'un lien est instauré avec la ou les mosquées dans le cadre de l'élection du comité. Cet aspect sera critiqué par la suite, beaucoup considérant qu'une minorité seulement de croyants se rendent à la mosquée, les autres remplissant en privé leurs obligations religieuses.

Si la loi de 1974 omet toute allusion à la représentation de l'islam et à l'agrégation d'un chef du culte, l'arrêté royal de 1978 introduit une ambiguïté à ce propos qu'il importe de lever immédiatement. De quoi est-il question en fait dans cet arrêté? Son titre comme la définition de son objet indiquent qu'on y traite de l'organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues, des budgets et des comptes. Or, on sait que la loi de 1974 dispose que "*les administrations propres au culte islamique sont organisées (...) sur une base territoriale provinciale*". L'arrêté fixe donc des règles visant la création des comités émanant des communautés reconnues pour une ou plusieurs provinces. La portée de l'arrêté est donc clairement limitée à cette entité territoriale, et il n'est question ni explicitement, ni implicitement, d'une organisation globale des musulmans de Belgique. Le rôle dévolu par l'arrêté royal au Centre islamique et

(12) Arrêté Royal du 3 mai 1978 portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues, *Moniteur belge* du 6 mai 1978.

culturel ne se fonde donc pas sur sa reconnaissance au titre de chef du culte islamique, pas plus qu'il n'équivaut en droit à cette reconnaissance.

Certains croient toutefois pouvoir tirer, de l'avis rendu par le Conseil d'Etat¹³ à propos du projet initial d'arrêté royal présenté par le ministre de la Justice en 1976, des arguments allant dans ce sens. C'est que, en remettant ses observations, le Conseil d'Etat a introduit dans le texte de l'arrêté le binôme organisation - **représentation**, en se référant à l'article 19 de la loi de 1870. Le second terme était absent du projet d'arrêté royal initial, mais on le retrouve dans la version finale, le ministre de la Justice ayant suivi en cela le Conseil d'Etat. Cependant, compte tenu de ce qui précède et de la lettre comme de l'esprit de l'arrêté, sa portée ne peut outrepasser le niveau des comités provinciaux visés par ce texte réglementaire. Quand il est question de représentation de l'islam, c'est donc à propos de ce niveau qu'il faut la considérer.

L'arrêté royal de 1978 n'a en outre pas été suivi d'effets, aucun arrêté royal reconnaissant les communautés islamiques pour une ou plusieurs provinces n'ayant été pris, apparemment parce qu'aucune communauté musulmane n'a demandé sa reconnaissance. Les élections n'ont donc pas pu être organisées et les comités chargés de la gestion du temporel du culte n'ont jamais été constitués.

IV. Les implications actuelles

Cette situation a pour conséquences, d'une part qu'aucune subvention n'est accordée pour la construction et l'entretien des bâtiments ni pour le logement des ministres du culte islamique, et, d'autre part, que les ministres de ce culte ne reçoivent ni traitement ni pension, contrairement aux dispositions contenues dans l'article 117 de la Constitution. Depuis 1981¹⁴, le montant de la rétribution des imams est inscrit dans la loi qui règle cette question pour l'ensemble des cultes et un budget est inscrit au Ministère de la Justice, mais ils ne donnent lieu à aucun paiement effectif.

D'autre part, la question de la représentation de l'islam à propos de laquelle on a relevé l'absence de disposition dans la loi de 1974, reste d'une grande actualité. Bien qu'il soit ou plutôt qu'il ait été l'interlocuteur privilégié des autorités belges, le Centre islamique et culturel ne dispose pas du statut ni des prérogatives d'un organe représentatif des musulmans.

Depuis de nombreuses années, des réserves ont été émises à propos de sa représentativité par rapport à l'ensemble des communautés musulmanes immigrées et parce qu'il apparaît, surtout aux yeux de ceux qui contestent les régimes politiques des pays d'origine de l'immigration, trop lié aux ambassades. Des mouvements concurrents sont apparus comme la Direction générale des affaires religieuses de Turquie, le Tabligh, les Suleymanci, les Frères musulmans dont est proche l'Union des associations musulmanes, etc.¹⁵ Le débat sur la représentation de l'islam a été relancé suite aux polémiques relatives à la désignation des maîtres

(13) Cet avis n'est pas publié conjointement à l'Arrêté Royal, mais inséré au *Moniteur belge* du 1er juin 1978, pp. 6259-6262.

(14) Loi du 2 janvier 1981 modifiant la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques et des ministres des cultes, *Moniteur belge* du 8 avril 1981.

(15) Voir à ce sujet F. DASSETTO, 'Vingt ans d'islam belge'. *Migrations sociétés*, CIEMI, vol. 2, n°7, 1990, pp. 24-25.

de religion par le Centre islamique et culturel. On sait en effet que la reconnaissance du culte islamique a pour conséquence d'élargir l'éventail des cours de religion organisés dans l'enseignement primaire et secondaire officiel. Cela, en application du Pacte scolaire dont certaines dispositions ont été introduites dans la Constitution à l'occasion de la communautarisation de l'enseignement.

Très tôt après la reconnaissance du culte islamique, et bien avant que la loi du 20 février 1978¹⁶ ajoute l'islam aux cours philosophiques dans la loi du Pacte scolaire, les ministres de l'éducation nationale, française A. Humblet (PSC) et néerlandaise H. De Croo (PVV), inscrivent le cours de religion islamique au choix des cours philosophiques. La possibilité d'opter pour la religion islamique et la morale inspirée de cette religion est offerte dès le début de l'année scolaire 1975-1976. Mais la loi du Pacte scolaire prévoit qu'il revient aux chefs des cultes de désigner leurs enseignants, tandis que ce sont les pouvoirs organisateurs des écoles qui les nomment. Les ministres Humblet et De Croo désignent alors en qualité de chef du culte islamique l'imam-directeur du Centre islamique et culturel (ou le "Grand imam" de la "grande mosquée"). Ils lui attribuent ainsi un rôle qu'aucune disposition légale ne lui confère et, ce faisant, ils outrepassent leurs compétences puisque, si l'islam était traité par la loi de la même manière que les autres cultes, il reviendrait au gouvernement et au ministre de la Justice de se prononcer sur cette question. Cette pratique est pourtant reconduite d'année en année, jusqu'à l'année scolaire 1989-1990. L'association Culture et religion islamique (CRI), devenue par la suite Centre de recherche islamique (CRI), obtient toutefois de pouvoir désigner des enseignants de religion pour les années scolaires 1981-1982 et 1982-1983, alors que les ministres en charge de l'Education nationale francophone sont respectivement Ph. Busquin (PS) et M. Tromont (PRL).

Le conflit qui oppose des parents d'élèves qui réclament l'organisation de cours de religion islamique, à deux communes de la région de Bruxelles (Schaerbeek et Saint-Gilles) qui ont refusé d'organiser ces cours depuis le début de l'année scolaire 1986-1987, s'inscrit dans ce contexte de l'absence de chef du culte reconnu. Les deux communes prennent appui, sur un plan politique, sur le fait que le Centre islamique et culturel à leurs yeux encourage l'intégrisme plus que l'intégration. Juridiquement parlant, elles arguent d'une part du fait que le Centre islamique et culturel est l'émanation de l'Arabie Saoudite, puissance étrangère, et d'autre part qu'il n'est pas agréé pour exercer les fonctions que les ministres de l'éducation nationale puis les ministres des Communautés qui ont l'enseignement dans leurs compétences lui ont attribuées.

Si ce dernier argument a été pleinement reçu lors du jugement en appel¹⁷, il n'empêche que ces communes doivent par ailleurs se soumettre à la volonté des

(16) Loi modifiant les lois du 29 mai 1959 et du 11 juillet 1973, modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, ainsi que les lois sur l'enseignement primaire, coordonnées par l'Arrêté Royal du 20 août 1957, *Moniteur belge* du 11 mars 1978.

(17) *"Attendu cependant qu'une difficulté se pose incontestablement en ce qui concerne la désignation de ces professeurs, dans la mesure où aucune autorité islamique n'a été régulièrement habilitée jusqu'à ce jour pour représenter la communauté islamique en application de l'A.R. du 3 mai 1978 portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues; qu'ainsi il n'existe aucune autorité légalement habilitée à proposer des candidats aux postes de professeur de religion islamique; que par ailleurs, ainsi que l'indique exactement l'appelante, il n'existe aucun critère légal pour apprécier les titres de candidats enseignants"*, Arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 15 juillet 1991, p. 8.

ministres compétents en matière d'enseignement quant à l'instance religieuse qui désigne les professeurs de religion. Toutefois, on l'a déjà dit, ces ministres outrepassaient leurs compétences puisque, dans les faits, ils agissaient comme s'ils reconnaissaient un chef du culte, alors que, d'une part, la loi de 1974 ne prévoit pas de représentation du culte islamique et que, d'autre part, pour ce qui concerne les autres cultes, c'est au gouvernement qu'il revient de déterminer la manière dont ces cultes sont représentés, et au ministre de la Justice d'agréer leurs organes représentatifs. Mais si les ministres agissent de la sorte, c'est dans la mesure où ils sont tenus d'organiser les cours prévus par la loi sur le Pacte scolaire et aujourd'hui par la Constitution.

Saisi en référé par les parents d'élèves lésés, le tribunal de première instance de Bruxelles a considéré que l'obligation d'organiser des cours de religion islamique prime sur la manière dont le chef du culte est reconnu et a donc fait *"injonction à la défenderesse de faire cesser l'illégalité manifeste résultant de l'absence d'organisation de l'enseignement de la religion islamique dans les établissements d'enseignement organisés par elle et, pour autant que de besoin, (lui enjoint) d'organiser cet enseignement durant l'année scolaire 1989-1990 pour les enfants des demandeurs qui ont fait le choix de cet enseignement"*.¹⁸ La commune de Schaerbeek a interjeté appel contre ce jugement, mais la Cour d'appel de Bruxelles a confirmé le 15 juillet 1991 la position adoptée en première instance. Sur le fond, l'affaire est toujours pendante, le jugement n'ayant pas encore été prononcé.

V. Tentatives diverses et contradictoires

Alors qu'il est ministre de la Justice du gouvernement Martens VI, J. Gol consulte le 3 juillet 1985 le Conseil d'Etat à propos d'un projet d'arrêté royal *"créant le Conseil supérieur des musulmans de Belgique et portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues"*. Trois mois plus tard, la neuvième chambre de la section législation du Conseil d'Etat rend son avis. Pour autant que l'on sache (le texte du projet n'étant pas consultable), il semble que le ministre de la Justice avait ainsi l'intention de substituer au Centre islamique et culturel une autre instance de représentation de l'islam en Belgique.

Le projet de 1985 va bien au-delà de la question de l'organisation et du fonctionnement des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues, objet de l'arrêté de 1978 qu'il entend aussi actualiser. D'emblée, il institue un *"Conseil supérieur des musulmans de Belgique"* et prévoit même, *"dans les termes les plus généraux"* dira le Conseil d'Etat, que le président de ce Conseil supérieur, élu en son sein, sera *"l'interlocuteur de l'Etat belge pour l'ensemble des musulmans de Belgique en tant que tels"* (article 1^{er}).

Le caractère général dans lequel ce premier article est rédigé conduit le Conseil d'Etat à considérer que le projet d'arrêté ne trouve pas de fondement dans la loi de 1870, étant donné que les dispositions de celle-ci ne concernent que le temporel des cultes. Mais, poursuit le Conseil d'Etat, même en supposant que cet article soit rédigé dans des termes moins larges et que la représentation que le projet prévoit soit limitée à ce qui concerne le temporel du culte, une vérification s'imposerait encore : la disposition énoncée dans l'article premier reste-t-elle *"dans*

(18) Voir le *Journal des Procès*, n° 164, 12 janvier 1990, pp. 29-30.

les limites des pouvoirs que le Roi puise dans les articles 18 à 19 bis de la loi du 4 mars 1870"? Autrement dit, la loi parle-t-elle de la représentation de l'islam? Et dans l'affirmative, jusqu'où le gouvernement peut-il aller pour déterminer la représentation d'un culte, de l'islam en l'occurrence? Le problème provient de ce que, à propos des administrations propres au culte islamique, la loi ne parle que d'**organisation** mais renvoie à l'article précédent (Ces administrations "*sont organisées de la même manière sur la base territoriale provinciale*", art. 19 bis) où il est cette fois question de représentation. L'article 19 fixe en effet les règles concernant les églises protestante, anglicane et israélite et prévoit que "*ces églises sont, pour la gestion de leurs intérêts temporels et pour leurs rapports avec l'autorité civile, représentées et organisées de la manière qui sera déterminée par le gouvernement*". Cela implique-t-il que la représentation de l'islam puisse être organisée par le gouvernement?

Le Conseil d'Etat répond qu'"il est fort contestable que l'article 19 de la loi du 4 mars 1870 habilite le gouvernement à créer de sa propre autorité un organisme chargé de représenter, fût-ce seulement pour la gestion du temporel d'un culte, l'ensemble des adeptes de celui-ci". Pour étayer son point de vue, il se réfère d'une part aux travaux préparatoires de la loi de 1870 et d'autre part à ceux relatifs à la loi de 1985 reconnaissant le culte orthodoxe. Des premiers, il déduit que la création par le gouvernement d'un organe représentatif général est interdite, sans tirer de conclusion quant à la création d'un organe représentatif d'un culte exclusivement pour la gestion du temporel de ce culte. Mais, des travaux préparatoires à la loi de 1985, il déduit que toute création d'un organisme représentatif par l'Etat est bannie. A lire l'avis rendu par le Conseil d'Etat, et les propos du ministre de la Justice lors des travaux préparatoires à l'adoption de la loi de 1985 sur lesquels il s'appuie, il semblerait - implicitement, du moins - qu'un texte faisant pendant à celui introduit pour le culte orthodoxe ("*Les rapports avec l'autorité civile sont assurés par l'organe représentatif de l'ensemble de l'église orthodoxe*") doive, préalablement à toute reconnaissance d'un organe représentatif, être ajouté à la loi de 1870 pour ce qui concerne l'islam.

On observera que toute l'argumentation du Conseil d'Etat repose sur le texte de la loi de 1870 et de ses modifications ainsi que sur leurs travaux préparatoires. Il n'est à aucun moment fait référence à l'article 16 de la Constitution ni au problème de la nomination d'un ministre d'un culte par l'Etat. Implicitement, il semble que le Conseil d'Etat considère ce problème hors de propos. C'est-à-dire que la reconnaissance d'un organe représentatif pour la gestion du temporel du culte est tout autre chose que la nomination d'un ministre du culte.

Suite à cet avis du Conseil d'Etat rendu alors que les Chambres étaient dissoutes, J. Gol, à nouveau ministre de la Justice dans le gouvernement Martens VII, rédige en février 1988 un projet d'arrêté royal "*portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues*". Tenant compte de l'avis remis en 1985, l'intitulé du projet est donc modifié, et le chapitre 1^{er} ("*L'organe représentatif des musulmans de Belgique*") conduit à officialiser la situation de fait qui prévalait depuis 1975, à l'encontre donc, semble-t-il, du premier projet d'arrêté royal déposé par J. Gol. L'article 1^{er} prévoit en effet que "*le Conseil général du «Centre islamique et culturel» est reconnu comme organe représentatif des musulmans de Belgique*" et que ce Conseil, dont on définit

la composition future (alinéa 2)¹⁹, "élit, sur proposition des trois représentants de la Ligue Islamique Mondiale, un Imam représentant ce Conseil, comme interlocuteur à l'égard de l'autorité civile".

Quand cet arrêté est rédigé, les Chambres sont dissoutes (les élections ont eu lieu le 13 décembre 1987 et on est en pleine période de formation d'un nouveau gouvernement). Est-ce pour cette raison, ou parce qu'il se heurte à des oppositions trop vives à l'idée d'octroyer officiellement au Centre islamique et culturel un rôle qu'il jouait officieusement depuis treize ans et pour lequel il était contesté de divers côtés? Toujours est-il que ce projet est abandonné.

La problématique est remise à l'ordre du jour lorsque W. Martens annonce le 7 novembre 1989 qu'il convoquera prochainement - suite à une demande de l'exécutif de la Région de Bruxelles-capitale - une conférence interministérielle ad hoc afin d'examiner la question de la représentation officielle de la communauté islamique en Belgique. C'est que la rentrée scolaire de septembre avait été marquée par l'ouverture de la première école libre islamique (créée par le Centre islamique et culturel), et que l'affaire du foulard éclatait dans une école communale de Molenbeek-Saint-Jean à peine deux mois plus tard. Cela, alors que le conflit relatif à l'organisation des cours de religion islamique dans les écoles de deux communes bruxelloises est toujours pendante. Les polémiques sur l'islam et l'école occupent donc le devant de l'actualité²⁰ et, dans les trois cas, le Centre islamique et culturel est impliqué au premier chef.²¹

Dans son rapport de novembre 1989, "L'intégration, une politique de longue haleine", le Commissariat royal à la politique des immigrés propose que des modifications soient apportées à la loi de 1974 ainsi qu'à l'arrêté royal de 1978. Le Commissariat souhaite que, comme pour les autres cultes, la reconnaissance des communautés islamiques soit proposée à l'Etat par une instance représentative de ce culte qui garantirait la légitimité de ces communautés. Son intention est que l'islam se dote d'un organe représentatif sans qu'il y ait intervention de l'Etat. Cet interlocuteur qui pourrait être un Conseil supérieur des musulmans de Belgique, le Commissariat royal à la politique des immigrés l'imagine - bien qu'il s'en soit défendu par la suite - constitué de représentants élus à travers les mosquées par l'ensemble des musulmans, et de personnes cooptées.

Par ailleurs, le Centre islamique et culturel, qui s'appuiera plus tard sur la proposition contenue dans le rapport du Commissariat royal et se référera erronément (ou de mauvaise foi?) à l'arrêté royal de 1978, avait entamé dès septembre 1989 une procédure électorale ouverte aux musulmans par le biais des mosquées,

(19) "Ce conseil est composé de quatorze membres. Six d'entre eux sont élus pour six ans par les comités chargés de la gestion du temporel du culte islamique. Par ailleurs, six des quatorze membres du Conseil doivent avoir la nationalité belge".

(20) Voir P. BLAISE et V. de COOREBYTER, L'islam et l'école. Anatomie d'une polémique. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1270-1271, 1990, 88 p.

(21) On rappellera que lors de l'affaire du hijab, l'imam Sameer J. A. Radhi, directeur du Centre islamique et culturel, qualifie de désobéissantes les musulmanes qui refuseraient de porter le foulard. Il déclare également que "si un commandement divin ou un précepte prophétique se trouve en conflit avec la loi humaine, il appartient au croyant et à la croyante de se conformer aux commandements divins". Il serait toutefois revenu sur ces propos au cours d'un entretien avec le vice-premier ministre et ministre de la Justice, M. Wathélet, et aurait déclaré "que si un musulman vivant en Belgique était amené à considérer qu'il existe un désaccord entre la loi coranique et la loi belge, il était préférable que ce musulman quitte le sol belge".

visant à la création d'un Conseil supérieur des musulmans de Belgique. En avril 1990, 30.000 musulmans sont inscrits sur les listes électorales et le conseil doit être installé en mai 1990. Plusieurs démarches sont effectuées par le gouvernement et par le Commissariat royal pour tenter d'arrêter ce processus, ceux-ci faisant valoir qu'ils n'ont nullement mandaté le Centre islamique et culturel. Ils annoncent que la Belgique ne se considérerait pas liée par les résultats d'un pareil scrutin, tandis que l'imam-directeur estime que l'élection relève uniquement du religieux et ne concerne donc en aucune manière le gouvernement, comme le stipule la Constitution belge qui interdit à l'Etat d'intervenir dans les affaires religieuses. Au mois de septembre 1990, le Centre islamique et culturel réaffirme sa volonté d'organiser les élections et envoie une lettre aux mosquées pour inviter les croyants à poursuivre le processus électoral. Au terme d'élections qui se sont tenues le 19 janvier 1991, mais dont les résultats n'ont pas été rendus publics, un Conseil général des musulmans est constitué qui devait notamment élire en son sein un Conseil supérieur des musulmans.

En mars 1990, le Gouvernement Martens VIII décide de créer un *Conseil provisoire des Sages pour l'organisation du culte islamique en Belgique*, composé de 17 personnes, 3 places étant réservées au Centre islamique et culturel, qui décline l'offre d'y siéger. La manière dont la composition du Conseil provisoire est définie provoque de nombreuses critiques, les critères qui ont prévalu dans le choix de ses membres tenant davantage des clivages et des équilibres belgo-belges que de la compétence et de la représentativité religieuses des personnes nommées. Par ailleurs, la minorité turque du Conseil manifeste rapidement sa volonté de faire respecter sa spécificité nationale, en se montrant notamment très attentive aux risques de "*prosélytisme intégriste*" que feraient courir les enseignants de religion islamique recrutés jusqu'alors. En adoptant des positions proches de "*l'islam d'Etat laïque*" (si on nous accorde l'expression) que développe la Turquie, le vice-président turc du Conseil provisoire des sages s'attire des critiques pour ses liens privilégiés avec la Fondation religieuse turque à Bruxelles, association qui relaie la conception officielle de l'islam en Turquie.

Chargé dans un premier temps d'un rôle consultatif sur la question de la représentation de l'islam, le Conseil provisoire des sages se voit également confier la tâche de traiter la situation des enseignants de religion islamique, la responsabilité de désigner les enseignants étant donc retirée au Centre islamique et culturel. Le Conseil provisoire propose, dans ce cadre, la création d'un comité technique (composé de quatre délégués du Conseil provisoire des sages et de six enseignants de religion islamique) qui, à la demande du gouvernement, reconduit les enseignants de religion désignés par le Centre islamique et culturel pour l'année scolaire 1989-1990 et traite les problèmes qui se posent, notamment pour les remplacements.

En mars 1991, le Conseil provisoire des sages remet un premier rapport au gouvernement qui doit être suivi par une consultation des musulmans. Il y développe son projet : dans un premier temps, le Conseil provisoire des sages désignerait un Collège des musulmans pour une durée de deux ans, dont une des tâches serait de faire reconnaître des communautés islamiques, qui pourraient ainsi envoyer des représentants au comité islamique de leur circonscription. A chaque communauté serait rattaché un imam dont l'agrégation serait également demandée par le Collège des musulmans. Celui-ci aurait en outre à traiter des questions relatives aux enseignants de religion islamique. Après la période transitoire de deux ans, le Collège des musulmans et les comités islamiques constitueraient, avec des personnes musulmanes cooptées par le Collège des musulmans, l'assemblée représentative

de la communauté islamique de Belgique : le Mejlis. Ce dernier aurait pour mission de procéder au renouvellement du Collège des musulmans, de définir et contrôler les activités et la gestion du Collège, d'entériner ses décisions, d'assurer la fonction de relais des comités islamiques et d'approuver le bilan et le budget. Enfin, en vue d'assurer la formation de cadres musulmans issus de l'immigration, le Conseil provisoire des sages propose la création d'un institut (l'Institut supérieur islamique) et l'organisation de cycles d'études et de formations sur l'Islam.

A ce stade, le Conseil provisoire des sages n'envisage donc pas de modification de la réglementation actuelle (la loi de 1974 et l'arrêté royal de 1978). Une des questions que soulève son projet est celle d'un effet de circularité (sans doute involontaire) dans la désignation des membres du Collège des musulmans, l'éventualité d'un auto-prolongement étant quasi assurée par le type de relations entre les trois niveaux (le Collège et les personnes qu'il coopte faisant partie du Mejlis appelé à renouveler le Collège).

Une autre interrogation provient de la manière dont un organe représentatif est institué. Quand le gouvernement se propose en 1985 de créer un Conseil supérieur des musulmans, le Conseil d'Etat estime qu'il outrepassé ce que lui permet la loi. Quand, dans le cas présent, le gouvernement confie à un organe qu'il institue la mission de donner des avis sur la représentation de l'ensemble de la communauté islamique, et que le Conseil provisoire des sages créé à cet effet élabore un projet qui revient à constituer lui-même un organe représentatif du culte islamique en Belgique, est-on vraiment dans un scénario très différent ? En 1985, le Conseil d'Etat estime que le gouvernement ne peut être le "père" d'un organe représentatif. Ici, on peut se demander si le "grand-père" (le gouvernement) n'est pas le père de son petit-fils (le Collège des musulmans nommé par le Conseil provisoire des sages lui-même nommé par le gouvernement).

VI. Un espace social à recomposer

Aujourd'hui, on se trouve dans une situation où l'imbroglio semble total : juridique, politique, sociologique aussi.

La manière dont l'Etat laïque qu'est la Belgique a tenté de gérer l'islam sur son territoire débouche sur une impasse juridique. On parle de la résoudre sur le plan politique, mais l'encombrement semble être synonyme de retard, voire de manoeuvre de retardement. L'impression générale est celle d'une faible détermination politique d'aboutir à une solution, certains considérant même que la volonté est grande "d'oublier" le dossier.

Les principaux protagonistes sont aujourd'hui dans une situation d'attente, voire de doute. Après l'expérience malheureuse du Commissariat royal à la politique des immigrés, le gouvernement s'en remet momentanément à un Conseil provisoire des sages. Le Conseil supérieur des musulmans voulu par le Centre islamique et culturel, dont les résultats de l'élection sont biaisés par l'absence de participation de certains (groupes de) musulmans, notamment en raison de l'intervention gouvernementale, rencontre des difficultés en son sein. Le fait que le double meurtre perpétré à la "grande mosquée"²² n'a toujours pas été élucidé maintient un malaise. Le Conseil provisoire des sages, souffrant de tensions internes (no-

(22) Le 29 mars 1989, l'imam Abdallah al Ahdal, directeur du Centre Islamique et Culturel de Bruxelles, et Salem Bahri, directeur de la bibliothèque, étaient assassinés ; la lumière n'a toujours pas été faite sur les mobiles ni sur les auteurs de ce double meurtre.

amment entre Marocains et Turcs) et d'absence de moyens suffisants, d'interlocuteurs et de réaction au niveau gouvernemental, demeure dépourvu de légitimité. Dans ce contexte, le président et l'un des vice-présidents du Conseil provisoire ont remis leur démission en octobre 1991 au Ministre de la Justice.

Que se passera-t-il demain ? Des rumeurs font état de ce que de hautes personnalités belges seraient prêtes à confier un nouveau rôle au Centre islamique et culturel, moyennant une moindre influence de l'Arabie Saoudite comparée au poids des pays d'immigration. Cette hypothèse ne peut être écartée a priori, puisque l'expérience a montré que le Centre islamique et culturel a été dès l'origine et pendant longtemps le seul interlocuteur des autorités et que la rupture n'a jamais été consommée entre cette instance et le monde politique belge. Mais il convient de noter que cette hypothèse est défendue par des personnalités qui, soit peuvent paraître en position de concurrence avec le Centre islamique et culturel, soit ont manifesté déjà leur inquiétude quant au pouvoir accordé à des Etats qui veulent, les témoignages concordent sur ce point, contrôler la religion à des fins politiques. Cette "hypothèse diplomatique" nous paraît donc significative du fait même qu'elle est lancée, et nullement parce que nous aurions pu la vérifier.

Quoi qu'il en soit, il est quelques points de passage obligés dans les années à venir, si l'on veut mener ce dossier à bonne fin. Car, s'il convient de respecter scrupuleusement le principe d'indépendance des cultes, il convient aussi de rappeler qu'un culte reconnu ne peut jouir des avantages liés à ce statut qu'à condition que l'Etat belge pose un certain nombre d'actes relatifs aux matières religieuses, et qu'à poser ces actes l'Etat ne s'engage pas sur la voie de la "turquisation" ("*une implication très forte de l'Etat dans les affaires religieuses*")²³ que dénoncent certains. Il faut d'abord que l'Etat reconnaisse le culte. Il faut que la loi prévoie la reconnaissance de l'organe représentatif de ce culte et les modalités d'organisation qui conditionnent le bénéfice des avantages matériels liés à la reconnaissance du culte. Il faut enfin que le ministre de la Justice reconnaisse cet organe représentatif et les communautés religieuses que ce dernier propose à la reconnaissance. Le respect de la liberté des cultes contraint par contre l'Etat à reconnaître comme instance représentative d'un culte, dans toute la mesure du possible, celle-là même que les fidèles de ce culte ont "élue", ne serait-ce que par leur pratique.

En définitive, et d'une manière plus large, cette problématique renvoie aux rapports mutuels entre la société et une frange de sa population, établie durablement sur le sol belge et qui force à une recomposition de l'espace social, voire politique. On peut se demander en effet si la préférence accordée à des interlocuteurs dotés de pouvoirs de représentation et d'organisation ne repose pas sur quelque réticence (fondée sur le scepticisme, l'expérience réelle ou supposée, ou certaines craintes de "dérive"?) à l'idée de laisser les communautés islamiques de Belgique décider elles-mêmes de leur organisation religieuse.

(23) F. DASSETTO, art. cit., p. 31.

Summary: **The Belgian State and Islam**

In the countries with a strong muslim immigration, the practice and the organization of Islam represent a national and international political stake. The Belgian state, which recognizes and supports the most important cults financially, recognized Islam in 1974. But this cult doesn't still obtain this state support and the questions concerning its organization are more complex than ever. The legislation is insufficient and its application almost non-existent. The debates on 'integrism' and hijab have confronted us with the problem of the integrating role of Islam. The Belgian political world seems today to fear the influence of foreign countries on immigrants. All these factors throw light on the history and the present state of the Belgian legislation on the organization of the islamic cult, which this article analyses.

De omzetting van EG-richtlijnen in de Belgische rechtsorde en de Europeanisering van de Belgische politiek

door Youri DEVUYST

Aspirant van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek aan de Vrije Universiteit Brussel

I. De richtlijnen en het probleem van de omzetting

Met de geleidelijk voortschrijdende Europese integratie neemt ook de invloed toe van de Europese Gemeenschapsbesluitvorming op de Belgische rechtsorde.¹ Het is vooral via het rechtsinstrument van de richtlijn dat de Gemeenschap de wetgevingen van de lidstaten nader tot elkaar tracht te brengen. Een richtlijn is bindend in zijn doelstellingen, maar de lidstaten bepalen zelf de wijze van uitvoering binnen een door de Gemeenschap gestelde termijn.² Dit houdt in dat de lidstaten de richtlijn actief moeten omzetten in de eigen wetgeving door het aannemen, wijzigen of intrekken van wettelijke, bestuursrechtelijke of administratieve voorschriften. Hierdoor wordt niet alleen het strikt economisch beleid van de lidstaten gecoördineerd, maar ook de politiek op terreinen als consumentenbescherming, leefmilieu en volksgezondheid.

In geval van laattijdige omzetting van Gemeenschapsrichtlijnen in de nationale wetgeving beperken de gevolgen voor de betrokken lidstaat zich niet tot een verlies aan internationaal prestige.

De in gebreke blijvende lidstaat brengt door een niet tijdige omzetting de goede orde en de vooruitgang van de Gemeenschapsintegratie in het gedrang. Wanneer de twaalf lidstaten een richtlijn goedkeuren gaan ze immers het engagement aan deze correct om te zetten, en dit in de verwachting dat de overige lidstaten hetzelfde zullen doen. Door een laattijdige of niet-correcte omzetting in één of enkele lidstaten komt de algemene wederkerigheid van de Gemeenschapsplichten en -voordelen in het gevaar.

Zo stelt zich de vraag of de produkten van een lidstaat in aanmerking kunnen komen voor de voordelen van een vrije eengemaakte markt indien deze lidstaat het verzuimt de richtlijnen toe te passen inzake produktstandaarden, volksgezondheid of consumentenbescherming.

Inzake de implementatie van de zogenaamde Witboekrichtlijnen betreffende de invoering van de Europese eenheidsmarkt op 31 december 1992 hebben verant-

(1) Voor een treffende illustratie op het deelgebied van het milieubeleid, zie M. HOOGHE, De invloed van het internationaal milieubeleid op de totstandkoming van het milieubeleid in Vlaanderen, 1980-1990. *Res Publica*, 1992, nr. 1, pp. 3-23. Voor een belangrijk ouder werk op het gebied van de economische politiek, zie K. MORTELMANS, *De invloed van het Europees Gemeenschapsrecht op het Belgisch economisch recht*. Antwerpen, 1978.

(2) Art. 189 EEG-Verdrag.

woordelijken van de Commissie van de Europese Gemeenschappen er daarom reeds op gewezen dat produkten uit de lidstaten met bijzonder slechte omzettingsprestaties ook na de formele inwerkingtreding van de eenheidsmarkt zouden kunnen onderworpen blijven aan controles.³ Mochten Belgische handelssectoren onderworpen blijven aan dergelijke nalatigheidscontroles dan zou dit voor de Belgische economie - die bijzonder afhankelijk is van de handel met de Europese partners - een zware klap betekenen.

Naast de consequenties voor de Belgische economie zou een laattijdige omzetting van een belangrijk aantal richtlijnen door België ook ernstige gevolgen kunnen hebben voor particulieren die op basis van een richtlijn bepaalde rechten willen laten gelden. Precies om de beveiliging van de individuele rechten onder het Gemeenschapsrecht te verzekeren stelde het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in het Francovich-Bonifaci arrest van 19 november 1991 dat particulieren die schade lijden ingevolge een niet-tijdige uitvoering van een richtlijn onder bepaalde voorwaarden over het recht beschikken om schadevergoeding te vorderen van de in gebreke blijvende lidstaat.⁴

II. Een cijfermatig overzicht van de Belgische situatie

A. De omzetting van richtlijnen in de Belgische rechtsorde

Volgens het negende jaarverslag van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht⁵ bevond België zich op 25 maart 1992 met de omzetting van 93,6% van het totale aantal om te zetten richtlijnen op de zevende plaats van de twaalf lidstaten (zie tabel I).

Analyseert men de omzetting per deelgebied (toestand op 31 december 1991), dan valt de slechte Belgische rangorde op inzake statistiek, landbouw, leefmilieu en de realisatie van de eenheidsmarkt (zie tabel II).

Gezien het grote belang dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen hechte aan de tijdige omzetting van Witboekrichtlijnen betreffende de invoering van de Europese eenheidsmarkt op 31 december 1992, maakte de Commissie gedurende de maanden voor eind 1992 regelmatig statistische gegevens bekend inzake de specifieke omzetting van de Witboekrichtlijnen in de twaalf EG-lidstaten. Zo bleek uit de Commissie-gegevens van 15 juni 1992 dat België met een omzettingsgraad van 69% de rode lantaarn geworden was.⁶ Uit een soortgelijk Commissie-onderzoek van 10 november 1992 kon worden opgemaakt dat België's

(3) Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Handelingen van de Openbare Commissie-vergaderingen*, Buitenlandse Betrekkingen, 22 april 1992, C 27, pp. 53-60.

(4) G. BEBR, Case Law: Joint Cases C-6/90 and C-9/90, Francovich v. Italy, Bonifaci v. Italy, Judgment of the Court of Justice of 19 November 1991, not yet reported. *Common Market Law Review*, 1992, nr.2, pp. 557-584; A. CARNELUTTI, L'arrêt "Francovich Bonifaci". L'obligation des Etats membres de réparer les dommages causés par les violations du droit communautaire. *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, nr.1, pp. 187-192.

(5) Commission des Communautés Européennes, *Neuvième Rapport Annuel sur le Contrôle de l'Application du Droit Communautaire*. Bruxelles, COM (92) 136 final, 25 mars 1992.

(6) Commission des Communautés Européennes, *Liste des directives et autres dispositions du Livre Blanc pour lesquelles n'ont pas été communiquées de mesures nationales d'exécution*. Bruxelles, 15 juin 1992.

TABEL I

Omzetting in de twaalf lidstaten op 25 maart 1992

Lidstaat	Aantal richtlijnen om te zetten en toe te passen (op 31.12.91)	Effectief door de lidstaten omgezette richtlijnen (op 25.3.92)	Omzettingspercentage
1. Denemarken	830	822	99,0
2. B.R.Duitsland	832	808	97,0
3. Ver. Koninkrijk	824	799	96,9
4. Nederland	831	790	95,0
5. Spanje	826	780	94,0
6. Griekenland	820	769	93,7
7. België	831	778	93,6
8. Ierland	822	766	93,0
9. Frankrijk	836	776	92,8
10. Italië	840	773	92,0
11. Portugal	819	739	90,0
12. Luxemburg	826	742	89,8

Bron: COM(92) 136 final, 25.3.1992, blz.III

TABEL II

Sectoriële situatie (op 31.12.1991) van richtlijnen die op 31 december 1991 moesten zijn omgezet

Sector	Gemiddelde omzettingsgraad in de twaalf lidstaten (percentage)	Belgische omzettingsgraad (percentage)	Rangorde van België onder de twaalf
eenheidsmarkt (Witboek)	77	73	9
tewerkstelling en sociale politiek	86	90	3
landbouw	93	92	10
concurrentiebeleid	91,6	100	1
transport	93	92,9	8
leefmilieu	85	81	10
energie	91	92,9	1
statistiek	98,5	90	12

Bron: COM(92) 136 final, 25.3.1992, diverse bladzijden

omzettingsgraad was verbeterd tot 71,8%, waardoor België zowel Italië als Spanje achter zich liet.⁷ Bovendien waren verscheidene richtlijnen wel door België omgezet, doch niet of te laat aan de Commissie genotificeerd. Hiermee rekening houdend bevond België zich op 10 november 1992 op de achtste plaats inzake de omzetting van Witboekrichtlijnen.

Dezelfde Commissie-gegevens maakten ook duidelijk dat de meeste lidstaten op 10 november 1992 nog tussen de 25 en 50 Witboekrichtlijnen moesten omzetten. De tijdige uitvoering van alle Witboekrichtlijnen in de nationale rechtsorde van de twaalf lidstaten leek bijgevolg geen realistische verwachting.

Het is nuttig hierbij op te merken dat de hierboven geciteerde aantallen, percentages en posities voortdurend evolueren. Enerzijds vaardigt de Gemeenschap regelmatig nieuwe richtlijnen uit. Anderzijds verdwijnen richtlijnen van de lijst na de omzetting. Bovendien hebben verschillende richtlijnen ook verschillende limietdata waarbinnen de omzetting dient te geschieden, waardoor de richtlijnen één voor één en op diverse data verspringen naar de categorie van de laattijdige omzetting.

De onduidelijkheid inzake de correctheid van de cijfergegevens betreffende de Belgische situatie wordt nog vergroot door de verschillen in de lijsten die gehanteerd worden door de Commissie, het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken, en het Seminarie Handels-en Ondernemingsrecht van de Universiteit Gent.⁸

*B. Inbreukprocedures tegen België met betrekking tot de omzetting van richtlijnen*⁹

Wanneer een lidstaat het verzuimt zijn Gemeenschapsverplichtingen correct uit te voeren kan hij krachtens de procedure vervat in Art.169 van het EEG-Verdrag door de Commissie voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen worden gedaagd. De Art. 169-procedure omvat drie fasen : (a) de fase van de schriftelijke ingebrekestelling : deze wordt door de Commissie gericht aan de betrokken lidstaat ; (b) de fase van het met redenen omkleed advies : indien de betrokken lidstaat geen afdoende antwoord biedt aan de Commissie brengt deze een met redenen omkleed advies uit waarin een termijn bepaald wordt waarbinnen de inbreuk moet worden verholpen ; en (c) de gerechtelijke fase : deze fase start indien de Commissie beslist een procedure tegen de lidstaat aanhangig te maken bij het Hof van Justitie en kan uitmonden in een veroordeling van de betrokken staat.

(7) Commission des Communautés Européennes, *Liste des directives et autres dispositions du Livre Blanc pour lesquelles n'ont pas été communiquées de mesures nationales d'exécution*. Bruxelles, 10 novembre 1992.

(8) De meest toegankelijke en ook de meest gedetailleerde lijst bevindt zich in de voortreffelijke inventaris van het Seminarie Handels- en Ondernemingsrecht van de Gentse Universiteit door E. WYMEERSCH en M. VERPLANCKE, *Europa 1992 : Inventaris Witboek Interne Markt*. Gent, losbladige versie in meerdere volumes, regelmatig bijgewerkt.

(9) Volgens het minder frequent gebruikte Artikel 170 van het EEG-Verdrag kan iedere lidstaat, na een in het Verdrag bepaalde procedure, ook door een andere lidstaat voor het Hof van Justitie worden gebracht omwille van niet naleving van Gemeenschapsverplichtingen.

Uit het negende jaarverslag van de Commissie betreffende de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht blijkt ¹⁰ (a) dat het aantal ingebrekestellingen tegen België gestegen is van 52 in 1988 tot 74 in 1991; (b) dat het aantal met redenen omklede adviezen eveneens is toegenomen van 23 in 1988 tot 46 in 1991; en (c) dat het aantal aanhangig gemaakte zaken daalde van 10 in 1988 tot 7 in 1991.

In verhouding met de overige lidstaten is de Belgische positie in 1991 weinig benijdenswaardig: (a) inzake ingebrekestellingen sloegen enkel Italië, Griekenland, Portugal en Spanje een slechter figuur dan België; (b) inzake met redenen omklede adviezen doet België het verhoudingsgewijze nog minder goed aangezien slechts Portugal, Italië en Griekenland meer gemotiveerde adviezen werden toebedeeld; en (c) inzake bij het Hof aanhangig gemaakte zaken presteerden enkel Italië en Griekenland slechter dan België.

Van de 40 zaken betreffende België die tussen 1987 en 1991 door het Hof werden uitgesproken werd België in 34 gevallen in het ongelijk gesteld. Het is verontrustend om vast te stellen dat een veroordeling door het Hof in België niet automatisch tot een correctie in de wetgeving of administratieve praktijk aanleiding blijkt te geven. Met 17 niet uitgevoerde arresten op 31 december 1991 laat België enkel Italië achter zich.

III. Het administratieve probleem

A. Administratieve oorzaken van de slechte omzettingsprestatie

In een poging om de evolutie van de omzettingen zo nauwkeurig mogelijk te volgen stelt de cel 'omzetting Europese richtlijnen' van de Bestuursdirectie Europese Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken regelmatig een geactualiseerde lijst op betreffende de omzetting van Witboekrichtlijnen. Voor iedere richtlijn wordt, indien mogelijk, ook de reden van de vertraging genoteerd.

Uit een analyse van deze gegevens, gebaseerd op de lijst van 2 juli 1992, toen België nog de plaats van de rode lantaarn innam inzake de omzetting van Witboekrichtlijnen, komen volgende conclusies naar voren. ¹¹

Voor 21 Witboekrichtlijnen was de trage omzetting te wijten aan een langzame administratieve procedure, vaak veroorzaakt door organisatorische problemen en personeelstekort bij de bevoegde Departementen. Voor 6 van deze 21 richtlijnen was de vertraging het gevolg van het immobilisme van één enkele dienst, namelijk het Instituut voor Veterinaire Keuring van het Ministerie van Volksgezondheid. Het Instituut, dat een hoofdrol zou moeten spelen hebben bij de omzetting van de talrijke richtlijnen betreffende het handelsverkeer in vleesprodukten en veterinaire keuring, illustreert treffend de administratieve problemen waarmee de Belgische overheid kampte. Het Instituut was immers zowel qua personeel als structuur meer ingesteld op de praktische uitvoering van veterinaire controles, bijvoorbeeld in de Belgische slachthuizen, dan op het vertalen naar België toe van Europese juridische teksten.

(10) Onderstaande gegevens zijn gebaseerd op Commission des Communautés Européennes, *Neuvième Rapport Annuel sur le Contrôle de l'Application du Droit Communautaire*. Bruxelles, COM (92) 136 final, 25 mars 1992, blz. 74-126.

(11) *Omzetting Witboekrichtlijnen in Belgisch recht: geactualiseerde lijst*. Brussel, 2 juli 1992.

Voor 6 Witboekrichtlijnen werd de trage omzetting verklaard door de hoge techniciteit van de betrokken materie en door het feit dat de Belgische administratie onvoldoende vertrouwd was met het specifieke deelgebied waarop de richtlijn betrekking had.

Voor 17 Witboekrichtlijnen werd gewezen op de lange adviesprocedures. Zo bleken 8 richtlijnen voor advies bij de Raad van State te liggen. Het ontwerp-Koninklijk Besluit betreffende de gastoestellen in uitvoering van richtlijn 90/396/EEG verbleef bijvoorbeeld gedurende een volledig jaar bij de Raad van State voor deze advies uitbracht.

Een aantal Departementen werd bovendien geconfronteerd met een reeks specifieke adviesprocedures, waarbij geen enkele termijn voor het verlenen van het advies voorzien was. Vooral het Ministerie van Economische Zaken, zo bleek, was verplicht voor omzetting van een belangrijk aantal richtlijnen het advies in te winnen van publiekrechtelijke adviesorganen in de socio-economische sfeer als de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Commissie voor Bank- en Financien en de adviesorganen voor het verzekeringswezen of de boekhoudwetgeving.

Voor 11 Witboekrichtlijnen werd op het vlak van de omzetting weinig vooruitgang geboekt wegens bevoegdheidsproblemen en/of -conflicten. Buiten 4 leefmilieu-richtlijnen waren deze bevoegdheidsproblemen niet rechtstreeks verbonden met de staatshervorming. In 6 gevallen betrof het een bevoegdheids-geschil waarbij het Ministerie van Landbouw en/of het Ministerie van Volksgezondheid betrokken waren. Zo bleken de richtlijnen betreffende hygiëne- en gezondheidsaspecten van landbouwproducten regelmatig voor coördinatieproblemen te zorgen tussen beide Departementen.

Voor 7 Witboekrichtlijnen was de vertraging bij de omzetting het gevolg van de langdurige regeringscrisis rond de verkiezingen van 24 november 1991. Hierdoor bleven de omzettingsteksten maandenlang op de bevoegde kabinetten liggen, terwijl de regering niet langer bij machte was Ministeriële en Koninklijke Besluiten of Wetsontwerpen te concretiseren.

Uit bovenstaande analyse van de redenen voor de vertraging inzake omzetting van de Witboekrichtlijnen blijkt dat deze in eerste plaats administratief van aard zijn. In tegenstelling met wat vaak wordt gesuggereerd is de trage Belgische omzetting - althans wat de Witboekrichtlijnen betreft - dus niet in hoofdzaak te wijten aan de langzame parlementaire procedures of aan de ingewikkelde staatshervorming.

B. Administratieve regeringsmaatregelen

Ondanks het feit dat het probleem van de omzetting, vooral sedert de publicatie in 1987 van het rapport De Gucht over de toepassing van het Europese Gemeenschapsrecht in België¹² regelmatig in de actualiteit kwam bleef een concrete reactie van de Belgische overheid uit tot het aantreden van de regering Dehaene in maart 1992.

Op 23 december 1988 was door het Ministerieel Comité voor Buitenlandse Betrekkingen van de regering Martens VIII aan het Departement Buitenlandse Zaken nochtans reeds de opdracht gegeven een coördinerende rol te vervullen. Toch

(12) Verslag betreffende de Toepassing van het Europese Gemeenschapsrecht door België. Uitgebracht door de heer K. DE GUCHT namens het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, *Parl.St.*, Kamer, 1986-1987, nr.20-739/1, 21 januari 1987.

duurde het nog tot mei 1989 voor maandelijks coördinatievergaderingen werden georganiseerd op de kleine cel 'omzetting Europees recht' van het Departement Buitenlandse Zaken met alle betrokken nationale, Gewestelijke en Gemeenschapsautoriteiten. Terzelfder tijd was op bijna alle Departementen een coördinator aangeduid belast met het toezicht op de omzetting binnen de bevoegdheid van het betreffende Departement.¹³

Gezien de verontrustende achterstand inzake omzetting waarmee België begin 1992 echter nog steeds kampte, vormde het probleem één van de onderwerpen tijdens de onderhandeling van het regeerakkoord van de regering Dehaene. "Geconfronteerd met de streefdatum van 1 januari 1993", zo luidde het regeerakkoord, "zal de regering erover waken dat België aan al zijn verplichtingen inzake omzetting van interne marktmaatregelen tijdig voldoet, desgevallend in overleg met de Gewesten en Gemeenschappen".¹⁴

In het licht van deze passage besliste de Ministerraad van 27 maart 1992, op voorstel van Minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken R. Urbain en van Minister van Buitenlandse Zaken W. Claes, een urgentie-procedure in te stellen die specifiek was toegespitst op de Witboekrichtlijnen.¹⁵

De Minister van Europese Zaken werd belast met de globale coördinatie van de omzetting. Hem werd opgedragen om per Departement monitor-vergaderingen te organiseren met de coördinator voor de omzetting en de technische specialisten van het betrokken Departement. Op deze vergaderingen zijn ook vertegenwoordigers aanwezig van de Kabinetten van de Eerste Minister, de Ministers van Europese Zaken, Buitenlandse Zaken en de Minister tot wiens bevoegdheid de desbetreffende materie behoort. Ze worden tevens bijgewoond door ambtenaren van de cel 'omzetting Europees recht' van het Departement Buitenlandse Zaken, de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Gemeenschappen, en bij gelegenheid door de bevoegde dienst van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, die in bepaalde gevallen over standaard-omzettingsteksten beschikt.

Bovendien werd besloten dat iedere Minister om de veertien dagen een rapport zou overmaken aan zijn of haar collega voor Europese Zaken over de problemen die bij de omzetting werden ondervonden en over de maatregelen die werden genomen om de omzetting te verzekeren. De Minister voor Europese Zaken werd gelast over deze rapporten verslag uit te brengen aan de Ministerraad.

Na een evaluatie van dit urgentieplan door de Ministerraden van 11 en 25 juni 1992 werden de regeringsleden herinnerd aan de verplichting om aan de Minister van Europese Zaken tweewekelijkse rapporten te doen toekomen over de omzetting van de richtlijnen die betrekking hebben op zaken die door hun Departement behandeld worden. Deze op 27 maart 1992 vastgestelde verplichting werd immers lang niet door alle Departementen nageleefd.

Gezien de opvallende vertraging die bij de omzetting vaak werd opgelopen in diverse adviesprocedures besloot de Ministerraad van 25 juni bovendien dat - wat

(13) Kamerlid D. VAN DER MAELEN, *Nota voor de pers: de omzetting en uitvoering van het recht van de Europese Gemeenschappen*. Brussel, 10 april 1991.

(14) Regeerakkoord, *Parl.St.*, Wetgevende Vergaderingen, 1991-1992, Kamer nr.290/1, Senaat nr.224-1, 9 maart 1992, blz. 21.

(15) Kabinet van de Minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken, *Persbericht: de omzetting van de Europese Witboek-richtlijnen*. Brussel, 27 maart 1992.

betreft de ontwerp-omzettingen die geblokkeerd waren bij adviesorganen of adviesraden - iedere functioneel terzake betrokken Minister aan de genoemde organen of raden dringend een schrijven zou richten waarin een maximum-termijn zou worden gesteld van twee weken, na afloop waarvan er aangenomen zou worden dat het advies gunstig was. Uiteraard zou niet worden afgeweken van de plicht wettelijke of reglementaire obligatoire adviezen in te winnen.

Specifiek betreffende de adviezen van de Raad van State werd besloten de Minister van Europese Zaken de opdracht te geven om bij de Raad van State een spoedbehandeling te vragen voor ontwerp-omzettingsteksten inzake het Witboek. De Minister van Begroting zou de Inspectie van Financiën eveneens aanzetten tot een spoedbehandeling van de ontwerp-omzettingsteksten.¹⁶

C. De noodzakelijke "Europeanisering" van de Belgische administratie

Hoewel de administratieve maatregelen vervat in het urgentieprogramma van de regering er voor gezorgd hebben dat België niet langer de laatste plaats bekleedt inzake de omzetting van Witboekrichtlijnen, toch veronderstelt een duurzame oplossing een meer fundamentele inspanning op de middel-lange termijn, namelijk de 'Europeanisering' van de nationale, Gewestelijke en Gemeenschaps-administraties.

Via de Europese regelgeving wordt in toenemende mate het kader gecreëerd waarbinnen de Belgische overheden een beleid kunnen voeren. Op dit ogenblik worden de naar binnen gekeerde Belgische Gewestelijke en Gemeenschapsadministraties vaak laattijdig geconfronteerd met en verrast door de Europese besluitvorming. Wil België niet alleen tijdig voorbereid zijn op de aankomende richtlijnen, maar ook op actieve wijze mee vorm geven aan de inhoud van de Europese regelgeving, dan is een grondige 'Europeanisering' van het openbaar ambt vereist.

Beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering geschieden in Europees kader immers meestal op ambtenaren-niveau. Gezien de ruime waaier van thema's die momenteel ter bespreking zijn op Europees niveau dienen de Belgische, Gewestelijke en Gemeenschapsambtenarij daarom in hun geheel grondig te worden gesensibiliseerd aangaande het cruciale belang van de Europese besluitvorming voor praktisch alle beleidsdomeinen. De Belgische beleidsvoorbereiding inzake Europese richtlijnen moet bovendien worden opgesteld door de ambtenaren die instaan voor de concrete uitvoering ervan. Tijdens de discussies betreffende de omzetting in het Parlement kwamen sprekers en verslaggevers immers tot de vaststelling dat al te vaak de personen die betrokken zijn bij de voorbereiding en opstelling van een richtlijn en degenen, die belast worden met de uitvoering ervan niet dezelfde zijn. Deze strikte scheiding tussen de voorbereiding 'stroomopwaarts' en de uitvoering 'stroomafwaarts' zorgt ervoor dat bepaalde praktische problemen op Belgisch vlak slechts bij de uitvoeringsfase onderkend worden. Landen waar dergelijke strikte scheiding niet bestaat (Verenigd Koninkrijk, Denemarken) scoren opvallend beter in de omzettingstabellen.¹⁷

(16) Kabinet van de Minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken, *Persbericht: de omzetting van de Europese Witboekrichtlijnen*. Brussel, 25 juni 1992.

(17) Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, *Handelingen van de Openbare Commissievergaderingen*, Buitenlandse Betrekkingen, 22 april 1992, C 27, pp. 53-60; Ontwerp-Verslag betreffende de Omzetting van Europese Richtlijnen in de Belgische Wetgeving. Uitgebracht door de heer P. MARCK namens het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, *Ontwerp Parl. St.*, Kamer, 1991-1992, 16 juli 1992, blz.5.

In het licht van deze observaties - en het feit dat administratieve problemen de hoofdoorzaak lijken van de Belgische achterstand inzake omzetting - mag in het kader van de omvorming van het openbaar ambt de steeds in belang toenemende Europese dimensie geenszins worden vergeten.

Slechts via een Europeanisering van het openbaar ambt kan België een effectieve stem behouden in de voorbereiding van de Europese besluitvorming. Slechts via zulke actieve participatie bij de voorbereiding van EG-richtlijnen en met de hulp van een optimale en tijdige doorstroming van de Europese informatie doorheen de betrokken administraties is een systematische, correcte en niet-laattijdige omzetting van EG-richtlijnen denkbaar.

IV. Het grondwettelijke probleem : de Belgische staat en de Europese verplichtingen

A. *Situatieschets*

Gezien de onvermijdelijke inlooperperiode na iedere nieuwe fase van de Gewesten en Gemeenschapsvorming, de soms onduidelijke bevoegdheidsverdeling en het lange wachten op effectief werkende Brusselse structuren hielp de staatshervorming niet bij een snelle en correcte omzetting van Europese richtlijnen door België.¹⁸

In de plaats van zich bestuursmatig om te vormen in het licht van het groter belang van externe Europese en internationale factoren op het beleid, keerden de Belgische staatshervormers zich naar binnen om zich te concentreren op - niet langer bestaande - 'zuiver interne aangelegenheden'. Zoals Marc Maresceau reeds meer uitvoerig aantoonde, is het immers duidelijk dat de initiatiefnemers van de Belgische staatshervorming klaarblijkelijk meer begaan waren met het oplossen van interne 'Belgische' problemen dan met het aanpassen van de Grondwet en de administratieve structuren en praktijken aan de snel evoluerende Europese realiteit.¹⁹

Eén van de bijzondere problemen waarmee België te kampen had na de twee eerste fasen van de staatshervorming was de verantwoordelijkheid van EG-lidstaat België voor de niet-naleving van het EG-recht door deelgebieden.

Binnen de grenzen van de belangrijke reeks overgedragen bevoegdheidssectoren aan de Gewesten en Gemeenschappen dienen deze zelf in te staan voor de omzetting van de Europese richtlijnen. Dit wil bijvoorbeeld zeggen dat een leefmilieu-richtlijn zowel moet worden omgezet in de Vlaamse als in de Waalse en de Brusselse wetgeving. Zolang één van de Gewesten de leefmilieu-richtlijn niet

(18) Dit blijkt voornamelijk een probleem te vormen bij de omzetting van leefmilieu-richtlijnen. Zie de bijdragen van C. VANDEN BILCKE, R. LEYSEN en M. LEJEUNE in H. BOCKEN en D. RIJKBOST (ed.), *De voorbereiding en tenuitvoerlegging van Europese richtlijnen inzake de bescherming van het leefmilieu*. Brussel, 1990.

(19) M. MARESCEAU, Uiteenzetting, in *De bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten inzake internationale betrekkingen en de toepassing van het Europees Gemeenschapsrecht*. Hoorzitting met Y. LEJEUNE en M. MARESCEAU voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Herziening van de Grondwet, voor de Institutionele Hervormingen en voor de regeling van Conflicten. Brussel, 21 maart 1989, blz. 23; zie ook M. MARESCEAU, *De Gewestvorming en het Europees recht*, in H. BOCKEN (ed.), *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu*. Brussel, 1986, blz. 163-177.

correct heeft omgezet, blijft België voor deze richtlijn op de lijst van de in gebreke blijvende lidstaten.

Ongeacht hun interne bevoegdheidsverdeling zijn immers enkel en alleen de lidstaten (en niet hun deelgebieden) ten opzichte van de Europese Gemeenschapsinstellingen verantwoordelijk voor de correcte en tijdige omzetting van EG-richtlijnen. Ook als de om te zetten richtlijn volgens de Belgische Grondwet een exclusieve Gewestelijke of Gemeenschapsbevoegdheid betreft, toch is het België dat als lidstaat door het Hof van Justitie kan worden veroordeeld in geval van foutieve of laattijdige omzetting.²⁰

Niettemin beschikte de Belgische nationale overheid niet over de juridische mogelijkheid om Gemeenschappen en Gewesten te dwingen tot de naleving van EG-richtlijnen en andere internationale verplichtingen, ook niet na een eventuele veroordeling door het Hof van Justitie. Dit verklaart ten dele het relatief grote aantal niet uitgevoerde arresten van het Hof in België. Het regeerakkoord van maart 1992 bepaalde in dit verband voor het eerst dat de regering "de invoering van een versneld omzettingsmechanisme [zou] onderzoeken voor het geval van tekortkoming van...de regionale overheid".²¹

B. De invoering van het substitutierecht

In het kader van de hierboven geciteerde passage uit het regeerakkoord kwam de invoering van een nationaal interventiemechanisme bij tekortkoming van een deelgebied aan bod tijdens de zogenaamde dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap van midden 1992. Het vergelijkend grondwettelijk recht bood hiervoor twee modellen²²: het Duitse injunctiemodel, en het Oostenrijkse substitutiemodel.

In het Duitse voorbeeld zijn de Länder weliswaar bevoegd voor de omzetting van de richtlijnen binnen hun competentie, maar bij nalatigheid speelt het principe van de "Bundeszwang". Met het akkoord van de Bundesrat kan de federale regering hierbij gebruik maken van een injunctiebevoegdheid. Dit wil zeggen dat de federale overheid kan afdwingen dat het in gebreke blijvend land zelf de omzetting volbrengt.

In Oostenrijk daarentegen geldt het substitutiebeginsel. Dit houdt in dat, in geval van nalatigheid van de Länder bij de uitvoering van internationale verplichtingen, de federale overheid in de plaats kan treden van het in gebreke blijvend deelgebied. De door de federale overheid opgelegde regels blijven gelden tot de Länder zelf de nodige uitvoeringsmaatregelen hebben genomen.

Het akkoord betreffende de internationale betrekkingen dat op 7 juli werd bereikt tijdens de dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap opteerde voor het

(20) Voor een Belgische discussie betreffende dit onderwerp, zie Belgische Senaat, *Parlementaire Handelingen*, Vergadering van 26 april 1990, pp. 1931-1934.

(21) Regeerakkoord, *Parl. St.*, Wetgevende Vergaderingen, 1991-1992, Kamer nr. 290/1, Senaat nr. 224-1, 9 maart 1992, blz. 12.

(22) Zie hierover o.m. G. D'ALCANTARA, A. GENOT en R. MORGAN (reds.), *Het regionaal feit in Europa: zijn impact op de politieke instellingen*. Leuven, 1986, pp. 99-167 en F. STANDAERT, *Les relations extérieures dans la Belgique fédérale. Un rapport du Groupe Coudenberg*. Bruxelles, 1990.

substitutiemodel.²³ Daartoe zou aan Artikel 16 van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen van 8 augustus 1980 volgende passage worden toegevoegd :

"§3. Wanneer de Staat is veroordeeld door een internationaal of supranationaal rechtscollege ten gevolge van het niet nakomen van een internationale of supranationale verplichting door een Gemeenschap of een Gewest, kan de Staat in de plaats treden van de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest, voor de uitvoering van het beschikkend gedeelte van de uitspraak op voorwaarde dat :

1° de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest ten minste drie maanden voordien bij een met redenen omkleed en in Ministerraad overlegd koninklijk besluit in gebreke werd gesteld ;

2° de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest door de Staat werd betrokken bij de gehele procedure voor de regeling van het geschil, inbegrepen de procedure voor het internationaal rechtscollege ;

3° in voorkomend geval, het samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis, § 4ter door de Staat is nageleefd [dit akkoord dient de betrokkenheid van de Gemeenschappen en Gewesten vast te leggen bij het onderhandelen van verdragen en bij de internationale rechtsgedingvoering].

De in uitvoering van het eerste lid door de Staat genomen maatregelen houden op uitwerking te hebben vanaf het ogenblik dat de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest zich schikt naar het beschikkend gedeelte van de uitspraak.

De Staat kan de kosten van het niet nakomen van een internationale of supranationale verplichting door de Gemeenschap of een Gewest verhalen op de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest. Dit verhaal kan de vorm aannemen van een inhouding op de wettelijk aan de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest toegekende financiële middelen."

C. *Probleempunten van het akkoord*

De invoering van een substitutiemechanisme is een logische stap naar een betere werking van het Belgisch federalisme. Ook in de veronderstelling dat het bereikte akkoord door het Parlement wordt goedgekeurd blijven echter een aantal probleempunten bestaan.

Een eerste probleempunt met het substitutiemechanisme, zoals uitgewerkt tijdens de dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap, is dat het weinig of niets zal verhelpen aan de laattijdige omzetting van richtlijnen door de Gewesten en Gemeenschappen. De procedure kan immers pas van start gaan *nadat* de Belgische staat is veroordeeld door het Hof van Justitie. Het zou uiteraard interessanter zijn geweest mocht men hebben toegelaten dat het substitutiemechanisme in werking zou kunnen treden op een tijdstip dat minstens een veroordeling nog zou kunnen vermeden worden. Dit zou mogelijk zijn wanneer men het substitutiemechanisme toelaat, bijvoorbeeld op het ogenblik dat de Commissie in het kader van de Artikel 169-procedure de fase van schriftelijke ingebrekestelling van de Belgische staat aanvat.

(23) Voorstel van Bijzondere Wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (Ingediend door de heer H. SCHILTZ c.s.), *Parl. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 457-1, 16 juli 1992, blz.9.

Het tweede belangrijke probleempunt wordt de praktische toepassing van het substitutiebeginsel. De omzetting laat in België vaak op zich wachten omdat de bevoegde overheid om administratieve redenen onvoldoende technisch-juridisch is voorbereid op de omzettingsoperatie.

Het succes van het substitutieprincipe veronderstelt echter dat de in normale omstandigheden niet langer bevoegde nationale staatsadministratie moet instaan voor de omzetting. Het is uiteraard zeer de vraag of deze nationale administratie nog over de nodige technisch-juridische kennis zal beschikken inzake materies behorend tot de Gewesten en Gemeenschappen om snel tot een foutloze omzetting te kunnen overgaan.

Ten slotte kan de correcte toepassing van een EG-richtlijn ook zeer concrete administratieve maatregelen of zelfs het aanvangen van publieke bouwwerken (van bijvoorbeeld waterzuiverings-stations) inhouden. Zal het substitutiemechanisme ook deze maatregelen omvatten?

V. Het parlementaire aspect

A. *Situatieschets*

De parlementaire behandeling van wetsontwerpen ter omzetting van richtlijnen vormt geen hoofdoorzaak van het Belgische omzettingsprobleem. Aangezien de meeste richtlijnen kunnen worden omgezet per Koninklijk of Ministerieel Besluit of via een andere administratieve techniek, behoeft men, volgens de lijst van 2 juli 1992, slechts 16 van de 87 Witboekrichtlijnen die België op dat ogenblik nog moest omzetten, een nationale, regionale of communautaire procedure.²⁴ Bovendien bleek in geen enkel geval een trage parlementaire behandeling te zijn aangegeven als reden van een niet tijdige omzetting. Meestal was het lange wachten op het wetsontwerp van de regering verantwoordelijk voor de laatijdige start van de parlementaire procedure.²⁵ De invoering van een volmachtwetgeving voor de omzetting van richtlijnen zou bijgevolg weinig vooruitgang met zich brengen en lijkt daarom ook niet opportuun.

B. *De betrokkenheid van het Parlement bij de Belgische EG-besluitvorming*

In tegenstelling met het instellen van een volmachtwetgeving - waarbij het Parlement de omzetting, althans ten dele, uit handen zou geven - werden ook voorstellen geformuleerd om de Kamers juist meer en beter te betrekken bij de Europese problematiek. Het belangrijkste hiervan, een door de Kamer op 8 mei 1991

(24) *Omzetting Witboekrichtlijnen in Belgisch recht: geactualiseerde lijst*. Brussel, 2 juli 1992.

(25) Mijn conclusie verschilt bijgevolg van deze van M. HOOGHE, *op. cit.*, blz. 8 die schrijft dat de omzettingstermijn van EG-richtlijnen moeilijk verzoenbaar is met de Belgische parlementaire procedure op zich.

unaniem goedgekeurd wetsvoorstel, werd geformuleerd door volksvertegenwoordiger Dirk Van der Maelen ²⁶.

Het wetsvoorstel, dat op punt was gesteld in het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van de Kamer, vertrok vanuit een drievoudige vaststelling ²⁷. In de eerste plaats had het Belgisch Parlement weinig zicht op de talrijke onderwerpen ter discussie in de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen. In de tweede plaats bleken de Belgische regeringsleden tijdens de zittingen van de Raad in ruime mate een eigen standpunt te kunnen vertolken, zonder voorafgaandelijke inbreng van het Parlement. In de derde plaats werd het Parlement slecht ingelicht over de engagementen die de Belgische regering aanging tijdens de Raad en in het bijzonder over de om te zetten richtlijnen.

Het wetsvoorstel Van der Maelen beoogde daarom enerzijds het democratisch tekort te verhelpen in de Belgische EG-besluitvorming en anderzijds via een beter Parlementair toezicht op de omzetting "het ganse regeringsapparaat" te sensibiliseren om met een "maximale inzet" te werken aan een tijdige en correcte omzetting van richtlijnen.

Om deze doelstellingen te bereiken stelde Kamerlid Van der Maelen voor om de regering te verplichten op geregelde tijdstippen verslagen uit te brengen aan de Kamers over de uitvoering en de toepassing van de verdragen van de Europese Gemeenschappen. Deze verslagen zouden niet enkel lijsten omvatten van de reeds goedgekeurde en nog om te zetten richtlijnen, maar ook van alle voorstellen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen gericht aan de Raad.

"De Kamers", aldus Van der Maelen, "moeten [immers] niet uitsluitend a posteriori worden geïnformeerd over de normatieve akten van de Europese Gemeenschappen die reeds goedgekeurd werden, maar moeten ook geregeld vooraf worden ingelicht over het verloop van de onderhandelingen in de... Raad van Ministers [van de Europese Gemeenschappen]" ²⁸.

Opdat deze informatie adequaat zou worden benut achtte het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van de Kamer het aangewezen om de Kamer aan te bevelen "de vaste Commissies maandelijks te belasten met het behandelen van de onder hun bevoegdheid ressorterende Europese aangelegenheden die op de agenda staan van de EG-Ministerraad" ²⁹.

(26) Wetsvoorstel betreffende de omzetting en de uitvoering van het recht van de Europese Gemeenschappen in de nationale rechtsorde (Ingediend door de heer D. VAN DER MAELEN), *Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1230/1, 13 juni 1990; voor de door de Kamer goedgekeurde tekst, zie Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, *Parlementaire Handelingen*, Plenaire Vergadering van 8 mei 1991, pp. 2830-2834.

(27) Zie Wetsvoorstel betreffende de omzetting, *op. cit.*, pp.1-4.

(28) *Ibidem*, blz. 3.

(29) Verslag betreffende het Voorstel van Aanbeveling betreffende de versterking van de parlementaire controle op de Europese integratie. Uitgebracht door de heer S. DE RAET en mevrouw M. KESTELIJN-SIERENS namens het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, *Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 20-1251/1, 4 juli 1990, blz. 9.

Hierdoor verwachtte het Adviescomité zowel de regering beter te controleren in Europese zaken als de politieke belangstelling voor de Europese problematiek aan te wakkeren.³⁰

Hoewel het wetsvoorstel Van der Maelen positief werd onthaald - zoals blijkt uit de unanieme goedkeuring in de Kamer - kon het omwille van de vervroegde parlementsontbinding in 1991 niet door de Senaat worden geloodst voor het einde van de legislatuur.³¹

Het belang van het wetsvoorstel was in politieke kringen echter duidelijk. Een centraal deel ervan werd daarom opgenomen in het akkoord betreffende de internationale betrekkingen dat op 7 juli 1992 tot stand kwam in het kader van de dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap.³²

Een nieuwe Titel IVter zou ingevolge dit akkoord worden toegevoegd aan de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen luidend als volgt:

"Titel IVter: Informatie van de Kamers en de Raden over wetgevingsvoorstellen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 92quater: Vanaf hun doorzending aan de Raad van de Europese Gemeenschappen worden de voorstellen van verordening en richtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen overgemaakt aan de Kamers en de Raden, elk voor wat hen betreft".

Het komt er nu concreet op aan dat de politieke fracties voldoende belang hechten aan het Europese besluitvormingsniveau en zich zodanig organiseren dat de bevoegde Ministers effectief worden gehoord alvorens in de EG-Raad een standpunt wordt vastgelegd.

(30) Om als Parlement het goede voorbeeld te geven bij een snelle behandeling van om te zetten richtlijnen stelde Kamerlid Van der Maelen voor om een parlementaire voorrangbehandeling in te voeren voor wetsontwerpen houdende de omzetting van een richtlijn. Zie Voorstel tot wijziging van het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, betreffende de wijze van behandeling van wetsontwerpen tot omzetting van normatieve akten van de Europese Gemeenschappen (Ingediend door de heer D. VAN DER MAELEN), *Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1249/1, 29 juni 1990.

(31) Het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van de Senaat had het in de Kamer goedgekeurde wetsvoorstel Van der Maelen al op 19 juni 1991 een gunstig advies verleend. Het verslag werd pas na de hervatting van de Senaatswerkzaamheden volgend op de verkiezingen van 24 november 1991 gepubliceerd. Zie Verslag betreffende het Advies over het ontwerp van wet betreffende de omzetting en de uitvoering van het recht van de Europese Gemeenschappen in de nationale rechtsorde. Uitgebracht door de heer M. STROOBANT namens het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, *Parl. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 424-2, 19 mei 1992.

Gezien het toenemend belang van de Europese politiek voor Gemeenschappen en Gewesten diende Van der Maelen ook in de Vlaamse Raad een Voorstel van Decreet in houdende omzetting en uitvoering in de Vlaamse Gemeenschap van het recht van de Europese Gemeenschappen, *Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1992, nr. 142, 3 maart 1992.

(32) Voorstel van Bijzondere Wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (Ingediend door de heer H. SCHILTZ c.s.), *Parl. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 457-1, 16 juli 1992, blz. 12.

VI. Naar een Europeanisering van het Belgische politieke apparaat ?

Het Belgisch probleem met de omzetting van richtlijnen is illustratief voor de moeilijkheden waarmee België kampt bij de aanpassing van het politieke apparaat aan de voortschrijdende Europese integratie. Voor een meerderheid van Belgische politici leek de rol van de Europese Gemeenschap zich tot in een recent verleden te beperken tot een geschikte zondebok voor allerlei onpopulaire Belgische of Vlaamse beleidsmaatregelen. Van een voorbereiding van het politieke apparaat op een verdere Europeanisering van de Belgische politiek was geen sprake. Bijgevolg bevond België zich op 15 juni 1992 dan ook op de laatste plaats onder de twaalf lidstaten van de Gemeenschap inzake de omzetting van Witboekrichtlijnen betreffende de invoering van de Europese eenheidsmarkt.

Het door de regering gedurende de eerste helft van 1992 opgezette urgentieprogramma heeft er toe bijgedragen om de belangrijke achterstand inzake de omzetting van Witboekrichtlijnen gedeeltelijk weg te werken. Een fundamentele aanpak van het omzettingsprobleem veronderstelt echter een strategie op middellange termijn : de Europeanisering van het politieke apparaat. Zoniet zullen de Belgische politici in de toekomst weinig meer doen dan -laattijdig- debatteren over de uitvoeringsdetails van richtlijnen die zonder effectieve Belgische inbreng op EG-niveau tot stand zijn gekomen. De aanpassing van het Belgische politieke kader begint bij het werkinstrument van de politiek : de administratie.

Omvorming van het openbaar ambt is dus ook in dit kader een absolute noodzaak. Alle Departementen, zowel op nationaal als Gewestelijk en Gemeenschapsniveau zullen in de toekomst immers steeds meer met het Europese niveau van besluitvorming worden geconfronteerd. Met het oog op de voorbereiding, vaak op ambtenarenniveau, van EG-wetgeving en van de omzetting in Belgisch recht dienen de Departementen zich te hervormen in het kader van de Europeanisering van de Belgische politiek. Enkel door zich grondig op de diverse aspecten van de EG-besluitvorming voor te bereiden zal een kleine lidstaat als België zowel enige inbreng behouden in de besluitvorming als zich tijdig kunnen aanpassen aan de Europese voorschriften die in de Belgische wetgeving moeten worden opgenomen.

Ook de parlementaire werking behoeft een aanpassing aan de toenemende Europeanisering. In tegenstelling met de voorstellen voor een volmachtstelsel dient het Parlement juist meer en beter betrokken te worden bij de Belgische EG-besluitvorming. De motivatie is tweeledig. Enerzijds is er het democratisch oogpunt : gezien het Europees Parlement geen effectieve controle kan uitoefenen op de nationale ministers die samen de Raad van de Europese Gemeenschappen vormen is het de taak van de nationale Parlementen om toezicht uit te oefenen op hun nationale ministers, ook inzake EG-aangelegenheden. Het algemene kader van de nationale politiek wordt immers in toenemende mate bepaald op EG-niveau, door de Raad. Anderzijds is er de stimulerende en richtinggevende rol van het Parlement. Door de regeringsverantwoordelijken regelmatig te horen aangaande de Europese problematiek in het algemeen en de Belgische omzettingsprestatie in het bijzonder kan het Parlement een belangrijke bijkomende druk uitoefenen op de regering om de voorbereiding en opvolging van de Europese besluitvorming als prioritair te beschouwen.

Gezien voorbereiding en opvolging van EG-besluitvorming in België voor een belangrijk deel berust bij de Gemeenschappen en Gewesten dienen uiteraard ook de Parlementen (Raden) van deze deelgebieden hun Europese controle- en stimuleringsstaak ernstig te nemen. De recente initiatieven om de Parlementen beter

in te lichten over de stand van de Europese besluitvorming vormen hiertoe een goede basis. Op dit ogenblik schenken enkel de Adviescomités voor Europese Aangelegenheden van Kamer en Senaat de nodige aandacht aan de Europese dimensie van de Belgische politiek.³³ Het blijft daarom nog de vraag of het naar binen gekeerde Belgische politieke apparaat zich zal kunnen aanpassen aan de Europese realiteit. Want of men het nu wil of niet, de feitelijke commerciële eenmaking van Europa gaat door. De Europeanisering van de belangrijkste ondernemingen is trouwens reeds een realiteit. Immers, enkel via schaalvergroting kan de Europese industrie competitief blijven in de keiharde internationale economische concurrentieslag. In het licht van de grootse internationale uitdagingen en nieuwe risico's op het einde van de twintigste eeuw lijkt ook politieke integratie zowel voor België als voor Europa het enige werkbare toekomstperspectief. Een Europeanisering van het Belgische politieke apparaat lijkt daarom een noodzaak opdat België zich optimaal zou kunnen inschrijven in deze dynamiek van de toekomst.

Summary: The Transposition of EC Directives in the Belgian Legal Order and the Europeanization of Belgian Politics

Under EC law, directives are often used to harmonize legislation of the member states. While directives are binding as to the result to be achieved, they leave the "choice of form and methods" to the member states. These must then transpose or implement the directives in their national legal order within a fixed period of time. According to 1992 data of the Commission of the European Communities, Belgium occupied a seventh place in the transposition of directives in general (93.6% of the total number of directives transposed). With regard to the implementation of White Book directives concerning the European internal market however, Belgium, in June 1992, occupied the last place.

A wide variety of administrative and structural problems were responsible for Belgium's delay in the implementation of EC directives. Late 1992, an urgency programme set up by the Belgian government early 1992 began to succeed in making up for part of the arrearage with regard to the transposition of White Book directives.

However, only through the further adaption its political and administrative structures to the actual Europeanization of Belgian political life will Belgium become adequately prepared for the timely and correct transposition of EC directives. This implies an active administrative and parliamentary participation in the preparation of EC legislation and an early dissemination of information concerning the EC's legislative process.

(33) Over de functies van deze Adviescomités, zie Y. DEVUYST, De Adviescomités voor Europese Aangelegenheden van het Belgisch Parlement. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1992, nr. 7, pp. 468-475.

Restructurations sectorielles et intervention publique en Belgique

par Alain BALASSE

Premier Assistant au Département de Microéconomie de l'Université de Mons

et Giuseppe PAGANO

Assistant au Département d'Etude du secteur public de l'Université de Mons

I. Introduction

Dans les pays industrialisés, les différentes crises qui se sont succédées ces vingt dernières années ont atteint de plein fouet le système productif. En particulier, le ralentissement de la croissance, l'émergence de nouveaux pays producteurs¹ et la diffusion de techniques nouvelles ont considérablement ébranlé des pans entiers de l'industrie traditionnelle. La Belgique n'échappe pas à cette règle. Au contraire, souffrant dès le départ d'une structure productive excessivement axée sur les secteurs régressifs², elle a rapidement été confrontée à des difficultés considérables, rendant nécessaires de vastes opérations de restructuration.

Si les secteurs les plus directement concernés – qui, en Belgique, correspondent assez bien aux secteurs anciennement dits *nationaux*: acier, textile, charbonnage, verre, chantiers navals – relèvent, en principe, exclusivement de l'économie privée, il est frappant d'observer que leur restructuration a, le plus souvent, été mise en oeuvre ou, en tout état de cause, financée par les pouvoirs publics.

Le coût de cette intervention étatique, ciblée mais étalée dans le temps, se chiffre en dizaines de milliards de F; et la question de son opportunité a souvent été posée.

La Belgique n'a pas de longue tradition *nationalisante* et, par le passé, l'intervention des pouvoirs publics en vue de sauver les charbonnages wallons s'est soldée par un échec. Il n'est pas étonnant dès lors que, dans un premier temps, le principe même de l'intervention étatique ait été décrié. Cependant, le recul permet aujourd'hui un jugement sans doute plus nuancé.

Aussi, nous proposons-nous d'examiner plus particulièrement deux secteurs d'activité qui ont fait l'objet, dans un passé récent, de mesures de redressement: l'acier et l'industrie textile. Pour chacun d'entre eux, l'analyse sera basée sur un même schéma en quatre phases: rappel de l'importance du secteur pour l'éco-

(1) Voir O.C.D.E., *Les nouveaux pays industrialisés: défi et opportunités pour les industries des pays de l'OCDE*. Paris, 1988.

(2) Voir, par exemple, A. NYSENS et G. POULLET, Parts de marché des producteurs de l'UEBL sur les marchés extérieurs et intérieur. *Cahiers de la Banque Nationale de Belgique*, N° 7, 08/1990.

nomie nationale, description des principaux facteurs explicatifs de la crise, présentation des grandes orientations de la restructuration et, enfin, évaluation des résultats de l'action publique, à travers l'évolution des principaux indicateurs classiques d'activité.

Le choix de ces deux secteurs, s'il comporte inévitablement une part d'arbitraire, se justifie à différents égards.

D'une part, chaque plan concerne l'une des deux principales régions économiques du pays : l'acier en Wallonie et le textile - essentiellement - en Flandre. D'autre part, les deux plans présentent de nombreuses caractéristiques communes : intervention massive du secteur public opérée sur une même période (1980-1987), accroissement de la productivité et pertes d'emplois, encadrement social, réorientation de la spécialisation vers des produits de haute technologie et à haute valeur ajoutée,...

Ils se distinguent, cependant, par le niveau d'analyse : le plan 'acier' correspondait au sauvetage d'une seule entreprise de grande taille, Cockerill-Sambre ; tandis que le plan 'textile' réorganisait la production d'un secteur composé de nombreuses entreprises petites ou moyennes.

Enfin, dans les deux cas, les résultats semblent à première vue satisfaisants : ils se traduisent à moyen terme par le maintien d'activités désormais viables ainsi que de l'emploi qui devrait y rester durablement attaché.

II. Le plan 'acier'

A. Importance du secteur

Au début des années 1970, l'acier occupait dans l'économie wallonne une place encore importante. Au plan micro-économique, les deux principaux producteurs - à l'époque indépendants l'un de l'autre - constituaient des filiales rentables des principaux holdings privés belges : Société Générale de Belgique, Groupe Bruxelles-Lambert, et Cobepa.³ Mais c'est évidemment au plan macro-économique que l'apport du secteur était le plus significatif. A cette époque, l'emploi sidérurgique était stable ; il culminait même en 1974 avec 68.000 unités, tandis que le secteur fer et acier représentait entre 9 et 10.5% de la valeur ajoutée brute des industries manufacturières.⁴

B. La crise

Cette situation va cependant rapidement se détériorer à partir de 1975. En effet, alors que le marché mondial de l'acier se réduit fortement à la suite de la récession économique, l'arrivée de nouveaux producteurs issus des pays à bas salaires limite la part des producteurs traditionnels.⁵ Outre la baisse des prix, il en résulte, pour les sidérurgistes européens, une situation de *surcapacité générale* et une diminution rapide de l'emploi, comme l'indique le Tableau I (colonnes A et B).

(3) Voir M. CAPRON, Cockerill Sambre de la fusion à la "privatisation" 1981-1989. *Courrier hebdomadaire du centre de recherche et d'informations socio-politiques (C.R.I.S.P.)*, N° 1253-1254, 1989, pp. 3-4.

(4) Source : Belgostat, secteurs fer & acier.

(5) Voir à propos *Groupement de la sidérurgie : Rapports annuels*. Bruxelles, 1980 à 1990.

Aux handicaps qui frappent l'ensemble des sidérurgistes européens, s'ajoutent, dans le cas des producteurs wallons, des phénomènes spécifiques qui contribuent à réduire encore davantage la rentabilité des installations : juxtaposition chaotiques d'unités modernes et vétustes réparties sur plusieurs sites autour de deux bassins (Liège et Charleroi), conflits sociaux, gestion parfois irrationnelle, importance des produits standardisés à faible valeur ajoutée, retard technologique,... Ainsi, apparaissent rapidement des pertes considérables (voir Tableau 1, colonne C - a) qui conduiront l'entreprise au seuil de la faillite. En décembre 1982, celle-ci ne pourra être évitée que par l'intervention des pouvoirs publics.

C. La restructuration

La première intervention des pouvoirs publics dans la sidérurgie wallonne est antérieure à la fusion qui donnera naissance à Cockerill Sambre. En effet, c'est dès 1978 que le *premier plan Claes* – du nom du Ministre des affaires économiques de l'époque – comporte une prise de participation de l'Etat dans Cockerill (C : 28.9%), Hainaut-Sambre (HS : 42.3%), Thy-Marcinelle et Monceau (TMM : 49.2%) et Frère-Bourgeois Commerciale (FBC : 49.0%).

Cockerill Sambre naît en 1981 de la fusion de Hainaut-Sambre et de Cockerill. A ce stade, on ne parlera pas de *plan*, notamment parce que la fusion est d'abord une initiative des actionnaires privés alors encore majoritaires.⁶ Cependant, le contexte dans lequel la fusion est opérée est déjà un contexte de pertes (6,8 milliards pour Cockerill, 5,5 milliards pour Hainaut-Sambre) et de quasi faillite : les fonds propres de Hainaut-Sambre sont nuls.

Le contraste entre cette situation de quasi faillite et les résultats de 1990 est saisissant. Entre ces deux époques, Cockerill Sambre a connu, dans un contexte défini par la Communauté européenne, 5 séries de mesures importantes dont 4 portent le nom de *plan* : le second plan Claes en mai 1981, le plan Vandestruck en mai 1982, le plan Gandois en février 1983, le plan Lévy en septembre 1986 et, enfin, la période Delaunois-Gandois à partir de janvier 1987.

(6) L'Etat détient 28.9% du capital de Cockerill et 45% du capital de Hainaut-Sambre qui avait absorbé Thy-Marcinelle et Monceau.

TABLEAU I

Années	Tx d'util. des capac. (%) (7) (A)		Emploi (milliers) (7) (B)			Résultats CS (milliards BEF) (2) (C)		
	EUR	B	EUR	B	CS (3)	(a)	(b)	(c)
1979	70	69	669.9	48.7	28.0	-	-	-
1980	65	63	597.9	45.2	26.0	-	-	-
1981	66	68	548.7	44.1	24.8	-17.7	-11.2	16.4
1982	58	58	513.6	41.6	22.4	-11.9	-5.3	14.3
1983	58	62	479.2	39.6	21.7	-34.4	+5.5	15.8
1984	67	69	450.0	37.2	19.8	+4.1	+15.2	22.5
1985	71	65	425.8	34.5	17.0	-6.0	-1.5	22.0
1986	68	70	456.5	30.5	15.0	-4.0	+1.0	21.6
1987	68	74	424.0	28.5	14.1	-2.4	+2.6	21.4
1988	74	83	408.9	27.9	13.8	+4.5	+11.1	31.3
1989	77	78	394.6	27.7	13.6	+13.5	+19.9	36.3
1990	76	84	384.0	26.3	13.2	+11.4	+16.8	30.5

(1) Source : Eurostat.

(2) Source : comptes annuels de Cockerill Sambre s.a.

(a) résultat de l'exercice ;

(b) cash flow (résultat de l'exercice + amortissements et réductions de valeur);

(c) valeur ajoutée brute.

(3) Source : Rapports annuels Cockerill Sambre.

1. Le cadre Européen

A partir de 1977, la stratégie de la C.E.E. est définie autour de quatre axes ⁷: la réduction des capacités de production, l'accroissement de la productivité notamment par la fermeture des outils obsolètes et la modernisation des outils plus compétitifs, l'assainissement financier des entreprises et la maîtrise du marché communautaire par certaines restrictions à l'importation.

En février 1980 apparaît le '*code des aides*': les subsides nationaux aux entreprises sidérurgiques sont désormais conditionnés par l'adoption de mesures susceptibles de restaurer leur rentabilité. En août 1981, le '*nouveau code des aides*' prévoit que toute aide sera interdite après 1985 et surtout que les aides devront être accompagnées de réductions de capacités. ⁸

(7) Voir à ce propos E. DAVIGNON, *L'avenir de la sidérurgie européenne*. Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, N° 4, 12/1989, pp. 518-519.

(8) La C.E.E. supprimera le Code des aides le 29 septembre 1985.

2. Les étapes du redressement : de Claes à Delaunois

D'une façon générale, les plans des autorités belges – dont le Tableau II ci-dessous reprend la chronologie ⁹ – s'inscrivent largement dans le cadre de la stratégie européenne.

Le sauvetage de Cockerill Sambre est structuré autour de trois axes : la définition d'un nouveau schéma industriel, l'accompagnement social et le financement public.

Quoique les aspects industriel, social et financier furent tous trois indispensables à la réussite de l'opération, c'est la définition d'un nouveau *schéma industriel* qui en constitue l'élément central. Ce schéma comporte d'abord le regroupement de diverses entités en une seule entreprise maîtrisant tant la production que la commercialisation de ses produits. La production a ensuite été orientée vers les secteurs à haute technologie et à haute valeur ajoutée, notamment les tôles galvanisées pour l'automobile. Enfin, la modification de la structure productive a été accompagnée d'une hausse considérable de la productivité ¹⁰ obtenue tant par la fermeture des outils les moins productifs que par des investissements de productivité – environ 36 milliards en 5 ans.

De tels gains de productivité et la réduction progressive des capacités de production ne pouvaient manquer d'avoir des répercussions sociales dont la plus importante est la réduction de l'emploi de 43.800 unités en 1974 à 11.000 unités environ en 1990. Dans ce contexte, il faut noter l'importance de la concertation et l'*accompagnement social*, notamment sous la forme de prépensions ¹¹ dès 55 ans, qui ont largement contribué à rendre l'opération acceptable pour le personnel.

Enfin, tant le nouveau schéma industriel que son accompagnement social devaient être financés. A cet égard, le sauvetage de Cockerill Sambre est caractérisé par le *retrait des actionnaires privés et l'apport massif de capitaux publics*. Ceux-ci ont permis de couvrir les pertes, de financer les investissements et de mettre en oeuvre les mesures sociales. Le coût de l'intervention publique varie, selon les estimations plus ou moins exhaustives, entre 150 et 200 milliards BEF.

(9) Les événements repris dans ce tableau correspondent aux décisions annoncées avec les différents plans ; leur *réalisation* peut évidemment être étalée dans le temps ; ainsi, la fermeture de l'aciérie de Marcinelle, prévue dès la fusion en 1982, a d'abord été annulée par le plan Claes II puis reprise et réalisée dans le cadre du plan Gandois.

(10) Entre 1982 et 1988, la productivité apparente du travail a été multipliée par deux : 4,6 millions de tonnes d'acier ont été produites ces deux années, dans le premier cas avec 22.000 travailleurs, dans le second avec 12.000. (Voir M. CAPRON, op. cit., p. 53).

(11) Les prépensionnés recevaient l'allocation de chômage augmentée de la moitié de la différence entre le salaire net et l'allocation de chômage. (Ibid., p. 34).

TABLEAU II

DATES	Financ. public (milliards BEF)	Capacités (millions tonnes)	Emploi (unités)	Commercialisation	Commentaires
CLAES 1					
11/78	12.0				Prise de participation dans C, TMM, HS, FBC.
	25.0				Couverture des pertes antérieures
	9.15				Investissements
	22.0				Couverture des cash-drains jusqu'en 1985
		11.2			
FUSION					
12/80		8.5	- 3 600		
CLAES 2					
05/81			- 1 500		
				Rachat FBC	51% de parts appartenant encore au privé
VANDESTRICK					
04/82	10.3				Investissements
	15.0				Augmentation de capital
	5.0				Bonification d'intérêts
	5.9				Crédits à C.T.
		6.1			
			- 3 900		
GANDOIS					
02/83		4.5			Fermeture des aciéries de Seraing et de Montignies, de Valfil et du Train 900
			- 8 903		
	70.4				Financement des investissements et couverture des cash-drains.
	9.0				Fonds social
LEVY					
09/86			- 2 689	Création de Stee-linter	FBC + branche commerciale de C.
GANDOIS - DELAUNOIS					
01/87			- 780		

D. Les résultats

A la lecture du Tableau II, il apparaît que le coût financier de la restructuration peut être estimé à quelque 180 milliards BEF.¹² Le coût social est évidemment plus difficile à évaluer ; on peut cependant noter que les pertes d'emplois se montent à environ 21 000 unités.

Peut-on dès lors considérer la restructuration de Cockerill Sambre comme un succès ? Quoique la question reste, aujourd'hui encore, controversée et qu'il est sans doute difficile d'y apporter une réponse définitive, on peut faire deux observations.

D'un point de vue strictement financier, il est peu probable que le secteur public récupère les capitaux investis augmentés des intérêts au taux du marché. Les bénéfices de l'entreprise n'y suffisent évidemment pas et même une conception plus globale du return public considérant des prélèvements globaux de l'ordre de 50% de la valeur ajoutée créée donne des résultats mitigés.

Cependant, le coût n'est peut-être pas disproportionné si on considère le maintien en vie d'une entreprise *désormais rentable* assurant encore quelque 10 000 emplois et créant entre 30 et 35 milliards de valeur ajoutée par an, dans une région caractérisée, précisément, par un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale et un taux de croissance du P.I.B. plus faible.

Certes, les capitaux investis dans Cockerill Sambre auraient pu être portés vers d'autres secteurs, eux aussi créateurs d'emplois et de valeur ajoutée. Sans exclure cette possibilité, il faut cependant noter que l'expérience de la Wallonie est, en cette matière, marquée par quelques essais peu convaincants, dans des domaines pourtant prometteurs, que ce soit la métallurgie de pointe (Titech) ou les ordinateurs (Burroughs, Unisys). En tout état de cause, il ne faudrait pas négliger les handicaps qu'une telle opération doit surmonter : dépendance à l'égard de partenaires étrangers, acquisition des technologies, formation de la main-d'oeuvre et, surtout, maîtrise du réseau commercial. Dans le cas de Cockerill Sambre, c'est précisément l'absence ou la faible ampleur de ces handicaps qui a permis le succès de la restructuration.

III. La restructuration du secteur textile

A. Importance du secteur

Bien que confronté lui aussi, et depuis longtemps déjà, aux difficultés des industries traditionnelles, le secteur textile occupe encore aujourd'hui une place importante dans l'activité économique nationale, puisqu'il représente 5% de la valeur ajoutée des industries manufacturières, 6% du nombre d'établissements, 7% de l'emploi industriel, 8% des livraisons à l'étranger,...

Au-delà même du *poids du secteur*, l'analyse des profondes mutations qu'il a connues nous apparaît intéressante à un double titre : par son *implication régionale* d'une part, par le *caractère original de l'intervention publique* d'autre part.

En effet, il faut d'abord noter que l'essentiel des activités du textile (et plus de 80% de l'emploi y afférent) est concentré dans le Nord du pays, en Flandre. De profonds déséquilibres apparaissent ainsi, concernant non seulement l'ampleur,

(12) Ce montant ne tient pas compte, cependant, des aides versées par l'Etat aux autres sidérurgistes du pays en application du principe dit du "*traitement équivalent*".

mais aussi la nature des activités de production. En Wallonie semble-t-il, une sur-représentation des productions textiles les plus touchées par la crise (filature de laine, bonneterie,...) accentue encore davantage les inégalités (la région wallonne occupe ainsi, en 1990, 15% de l'emploi 'textile', mais recense 29,6% du total des chômeurs complets indemnisés du secteur).

Dans ce contexte économiquement difficile et politiquement délicat, une politique différenciée, menée au niveau national, est lancée en 1980 pour redynamiser l'activité du secteur. Le *Plan textile* se veut ainsi un ensemble d'aides sectorielles spécifiques, adaptées aux problèmes effectivement rencontrés sur le terrain et dont ont pu bénéficier dès 1982 de nombreuses entreprises textiles du pays.

B. La crise

Depuis une vingtaine d'années, plusieurs phénomènes, à caractère général ou spécifiques à la Belgique, ont considérablement bouleversé l'activité textile nationale.

Parmi les évolutions les plus significatives, on relève :

- *la saturation de la demande* : compte tenu de la destination privilégiée des produits finis textiles (pour 75% vers l'industrie de l'habillement), la stagnation de la demande des ménages, imputable au ralentissement de la progression du revenu réel disponible et renforcée aussi par l'évolution des modes de vie et des habitudes vestimentaires, posait à terme de graves problèmes de débouchés ;
- *l'apparition de nouveaux producteurs sur les marchés textiles européens* : des tensions réactivant une concurrence interne déjà âpre apparurent lorsque les pays en développement intensifièrent progressivement leurs exportations pour exploiter un avantage comparatif lié à la disponibilité des matières premières et surtout au caractère labour-intensive qui peut être donné à la fonction de production textile ;
- *la concurrence des fibres nouvelles* : le développement des fibres synthétiques et, par conséquent, l'entrée de l'industrie chimique dans la filière textile, a considérablement modifié les données de la concurrence inter et intra-sectorielle, au détriment des industries textiles traditionnelles ;
- *le manque de dynamisme en matière d'innovation technologique* : sur longue période, la faiblesse des investissements humains et financiers en R & D est à la base d'une détérioration progressive du potentiel technologique des firmes du secteur, dans un marché où la demande stagne et où l'innovation apparaît comme un levier fondamental de compétitivité ;
- *l'enjeu sur le plan social* : l'industrie textile, secteur complexe où les tensions sont fortes dans le processus de substitution entre facteurs de production, mais où d'importants degrés de liberté peuvent malgré tout être exploités, tend progressivement à devenir une activité capitalistique ; dès lors, l'introduction de nouvelles technologies dans ce secteur 'mûr', indispensable pour abaisser durablement le coût de production, passe par un 'dégraissage' nécessaire et sans doute définitif des effectifs (l'emploi total en Belgique est ainsi passé de 107.792 unités en 1973 à moins de 55.000 depuis 1990).

Dans ce contexte, l'industrie textile belge apparaissait, début 1980, comme un secteur en crise de confiance, le ralentissement des investissements provoquant un accroissement sensible du nombre de fermetures d'entreprises et une remise en cause fondamentale de la logique du maintien de certaines activités. Obligé de concéder des marchés d'outre-mer et, en outre, de plus en plus menacé sur

son marché intérieur, le secteur textile se devait de donner une nouvelle orientation à sa production.

C. La restructuration

C'est dans de telles perspectives et pour répondre à cet impératif de reconversion industrielle que s'inscrit le *Plan textile* lancé en 1980 par les pouvoirs publics belges. Il s'agit en fait d'une politique d'intervention originale et cohérente, conçue en liaison étroite avec les préoccupations et les revendications syndicales et patronales.

De manière synthétique, on peut admettre que le Plan textile, programme quinquennal véritablement opérationnel mi-1982, poursuivait en fait trois objectifs devant, à terme, assurer le maintien du plus grand nombre d'emplois 'économiquement justifiés' dans un secteur fortement ébranlé durant deux décennies. Il comportait trois axes :

- *un volet financier* d'abord, qui avait pour double objectif l'assainissement de la structure financière des firmes du secteur et la reprise de l'investissement, et qui prenait la forme d'aides publiques temporaires facilitant le financement des projets d'investissement et/ou du fonds de roulement (il s'agit du volet le plus important, pour lequel 20 milliards de BEF ont été débloqués pour cinq ans);
- *un volet de services* ensuite, visant à stimuler les nouvelles initiatives par des aides aux projets commerciaux et aux programmes de recherche (doté d'une enveloppe de 5,7 milliards de BEF, ce volet ne prenait fin qu'en 1989, l'objectif visé étant, à plus long terme, de résorber le retard accumulé par les entreprises nationales en matière de style et de créativité);
- *un volet social* enfin, prévoyant des mesures d'accompagnement en faveur des travailleurs touchés par les décisions de rationalisation et de restructuration et comportant des aides à la réduction du personnel occupé, par voie d'extinction de la main-d'oeuvre 'non indispensable' (2 milliards).

Comme on peut le constater, ce triptyque rencontrait l'essentiel des préoccupations des entreprises sous les aspects financier, commercial, technique et humain. Au total, près de 30 milliards de BEF ont été débloqués sur 5 ans, ce qui témoigne de la volonté de l'Etat belge de se donner les moyens d'une politique industrielle adaptée à l'ampleur des problèmes posés.

D. Les résultats

Pour évaluer le rôle effectif joué par les pouvoirs publics dans l'évolution récente de l'industrie textile belge, nous dresserons un *portrait économique et financier* du secteur qui le positionne, de manière synthétique, sur les principaux axes d'activité.¹³ La période retenue, 1973-1990, est suffisamment longue pour faire apparaître et comparer la situation du secteur avant, pendant et surtout après le Plan textile, d'application rappelons-le entre 1982 et 1985 pour l'essentiel.

(13) Les données utilisées proviennent d'organismes spécialisés : Office National de l'Emploi (ONEM), Office National de Sécurité Sociale (ONSS), Institut National de Statistique (INS) et de publications spécifiques au secteur (Fébeltex, Institut du Textile et de la Confection de Belgique (I.T.C.B.)). La plupart d'entre elles sont toutefois reprises dans les rapports annuels du Conseil Central de l'Economie (Commission Consultative spéciale du Textile et du Vêtement, annexe statistique).

Les évolutions les plus significatives sont résumées ci-après.

La *valeur ajoutée*, la *production* et, dans une moindre mesure, le *degré moyen d'utilisation des capacités de production* ont, après un important déclin, retrouvé dès 1983 des niveaux quasi-comparables à ceux observés avant la crise (ce qui n'empêche pas une diminution de la contribution relative du secteur au produit intérieur brut). Signe particulièrement encourageant, la tendance se renforce en fin de période, ce qui laisse à penser qu'en ce domaine, le "coup de fouet" manifeste apporté à l'activité par le Plan textile se prolonge durablement après son extinction ;

La *productivité du travail* connaît une progression continue sur longue période, expliquant sans doute en partie des différences de coût salarial jouant depuis longtemps en défaveur de l'industrie textile belge (même si la forte chute des effectifs contribue aussi à amplifier la tendance à la hausse de l'indicateur de productivité) ;

Quant au volume des *ventes*, avec une augmentation du chiffre d'affaires à prix courants de 74% entre 1980 et 1990, il a retrouvé et il conserve d'ailleurs un rythme de croissance satisfaisant, supérieur en tout cas au taux d'inflation (même si ici, un coup d'arrêt temporaire a pu être observé entre 1986 et 1988). Cette évolution s'explique surtout par les bonnes performances réalisées sur les marchés extérieurs puisque le solde de la balance commerciale textile, constamment positif, s'accroît encore sur l'ensemble de la période ;

On observe encore que, si les *prix* à la consommation ont parfois évolué plus lentement dans le textile que pour l'ensemble de l'industrie manufacturière, la situation s'inverse à partir de 1986. Ce phénomène atténue les tensions sur les marges liées à l'accroissement des coûts de production ; il s'explique au moins en partie par la possibilité pour les entreprises textiles belges de répercuter favorablement dans leur prix de vente la qualité supérieure des produits fabriqués ;

Par contre, en ce qui concerne l'*emploi*, le diagnostic est dans l'ensemble nettement moins satisfaisant. Le secteur a en effet perdu depuis 1973 près de la moitié de ses effectifs totaux et la main-d'œuvre occupée, dont la composition apparaît bien spécifique (86% d'ouvriers et plus de 40% de femmes) voit sa part régresser fortement dans l'emploi industriel national. Dans ce contexte, le *chômage* est particulièrement élevé dans le secteur, puisqu'on passe de moins de 4.500 chômeurs complets indemnisés en 1973 à plus de 17.000 à partir de 1981 (même l'évolution à la hausse du nombre de pré-pensionnés ne peut masquer la forte progression du chômage sectoriel, qui touche essentiellement et de plus en plus les femmes, puisque celles-ci représentent actuellement près des trois-quarts des sans-emploi du textile). Sur ce point, la situation semble cependant s'améliorer en fin de période, puisque les effectifs perdus se réduisent d'année en année et que le nombre de chômeurs recensés diminue régulièrement depuis 1984. Tout cela plaide à nouveau en faveur de l'utilité d'une politique de réduction draconienne de l'emploi textile, douloureuse certes sur le plan social, mais sans doute indispensable pour assurer l'avenir du secteur ;

Au niveau des entreprises, les constats sont nettement plus encourageants ; c'est dans ce domaine il est vrai que s'est surtout orienté l'effort du Plan textile. Ainsi, le nombre de *faillites* est en nette diminution depuis 1981, de même que le nombre de *travailleurs touchés* par les disparitions de ces entreprises. Le nombre d'*établissements* diminue cependant lui aussi, ce qui traduit les insuffisances du strict renouvellement du parc d'entreprises induites par un taux d'entrée trop faible pour compenser les départs enregistrés, mais est aussi le signe de modifications

TABLEAU III

L'industrie textile en Belgique : évolution 1973-1990 des principaux indicateurs d'activité

	Valeur ajoutée			Production		Productivité du travail Valeur ajoutée brute par pers. occupée	
	Valeur ajoutée brute au prix du marché			Prod. (en quantité): indices an- nuels bruts (base 1985 = 100)	Degré moyen d'util. des capacités de prod. (en %)	En prix de 1985 (10 ³ F)	En indice (1985=100)
En prix de 1985 (10 ⁶ F)	En indice (1985=100)	En % ens. ind. manif. (en prix de 1985)					
1973	54.721	107	6,1	112,5	83	505	60
1974	51.177	100	5,5	107,1	80	494	58
1975	40.311	79	4,6	91,3	69	429	51
1976	48.939	96	5,2	102,9	73	549	65
1977	42.697	83	4,5	89,9	68	528	63
1978	41.902	82	4,3	86,0	67	575	68
1979	48.097	94	4,9	93,1	72	702	83
1980	49.852	97	4,9	96,2	74	752	89
1981	50.649	99	5,0	93,4	73	813	96
1982	46.184	90	4,4	92,4	75	777	92
1983	52.806	103	4,8	99,4	78	882	104
1984	50.255	98	4,5	100,2	78	835	99
1985	51.202	100	4,6	100,0	77	845	100
1986	57.179	112	5,1	101,1	74	969	115
1987	58.808	115	5,2	100,9	74	1.028	122
1988	56.797	111	4,7	102,0	73	1.015	120
1989	60.555	118	4,8	106,2	74	1.095	130
1990	64.527	126	4,9	109,7	75	1.191	141

(1) Textile et habillement.

TABLEAU III

L'industrie textile en Belgique : évolution 1973-1990 des principaux indicateurs d'activité (suite)

	Chiffres d'affaires Chiff. d'aff. selon les déclarations à la TVA		Prix à la consommation (1981 = 100) (1)		Emploi Effectifs totaux (au 30 juin)			
	A prix courants (106 F)	Indices 1985 = 100	Indice tex- tile	Indice gé- néral	Total	% ouvriers	% femmes	% emploi industriel national
1973	109.391	46	66,7	53,5	107.792	87,9	44,0	9,3
1974	122.563	51	73,8	60,2	104.497	87,5	44,2	8,9
1975	109.576	46	80,1	67,9	94.695	86,6	44,3	8,6
1976	128.620	54	83,9	74,1	89.994	86,7	44,4	8,5
1977	126.962	53	88,2	79,4	81.601	86,2	44,6	8,0
1978	124.115	52	92,4	83,0	73.285	86,1	44,9	7,5
1979	137.950	57	95,5	86,7	68.394	85,9	44,1	7,2
1980	149.733	62	97,0	92,4	66.470	86,0	43,8	7,1
1981	156.390	65	100,0	100,0	62.744	85,8	43,2	7,1
1982	173.991	72	105,4	108,2	59.609	85,9	42,7	7,0
1983	196.327	82	112,2	116,5	59.413	86,2	42,3	7,1
1984	231.047	96	119,4	123,8	60.877	86,5	41,4	7,4
1985	240.055	100	128,3	129,8	60.929	86,4	40,5	7,5
1986	232.256	97	137,3	131,6	59.180	86,2	40,5	7,6
1987	223.405	93	144,8	133,6	57.034	86,0	40,7	7,4
1988	230.281	96	150,3	135,2	55.792	85,6	41,0	7,2
1989	246.683	103	155,1	139,4	55.240	85,6	41,1	7,1
1990	260.667	109	159,9	144,2	54.189	85,5	41,2	7,0

(1) Textile et habillement.

TABLEAU III

L'industrie textile en Belgique : évolution 1973-1990 des principaux indicateurs d'activité (suite)

CHOMAGE						
	Chômeurs complets indemnisés (au 30.06) (2)			Prépensionnés total	Fermetures d'entreprises (3)	Travailleurs touchés (3)
	Total	% femmes	% secteurs industr.			
1973	4.466	59,7	10,1	—	13	880
1974	4.671	62,7	—	—	22	2.274
1975	8.756	64,2	—	—	40	2.679
1976	11.092	69,2	—	1.572	38	2.336
1977	13.626	72,7	—	3.270	63	3.548
1978	15.055	73,3	11,6	4.021	59	5.210
1979	15.864	75,2	—	4.139	32	1.882
1980	16.043	76,1	11,8	4.395	40	1.578
1981	17.673	72,2	11,2	6.267	38	2.648
1982	18.084	70,7	10,8	7.789	25	1.222
1983	18.852	67,5	10,7	8.527	23	1.694
1984	18.068	67,4	10,6	8.933	11	304
1985	14.190	71,4	9,6	9.275	13	672
1986	12.925	71,5	9,5	9.332	20	1.092
1987	12.664	71,1	9,5	9.706	27	1.236
1988	10.847	73,7	8,9	9.820	16	823
1989	9.576	74,7	9,0	10.036	14	210
1990	8.816	73,6	8,9	10.294	10	469

(2) Non compris, depuis 1985, les chômeurs âgés qui ne sont plus demandeurs d'emploi ; de plus, l'élargissement, en octobre 1987, du champ d'application de la Sécurité Sociale aux travailleurs dont les prestations ne dépassent pas habituellement 2 heures par jour perturbe aussi la cohérence temporelle des données concernant l'emploi.

(3) De 10 travailleurs et plus.

TABLEAU III

L'industrie textile en Belgique : évolution 1973-1990 des principaux indicateurs d'activité (suite)

	Parc d'entreprises	Investissements (Investissements totaux selon les déclarations à la TVA)						
		Nombre total d'établissements	A prix courants (10 ⁶ F)	Indices 1985 = 100	Investissements par personne occupée (10 ³ F) (4)	Prépartition en %		
Moyens de transport	Machines					Autres (terrains, bâtiments,...)		
1973	1.782	5.195	48	48,9	2,7	73,2	24,1	65,0
1974	—	6.281	58	59,3	2,1	74,8	23,1	69,1
1975	—	4.042	37	48,9	2,6	77,9	19,5	64,3
1976	—	4.202	39	43,5	3,8	79,1	17,1	65,5
1977	1.643	4.866	45	47,9	3,8	78,4	17,8	67,7
1978	1.573	4.487	41	57,0	4,0	81,5	14,5	62,0
1979	1.473	4.384	40	64,6	4,9	78,4	16,7	64,9
1980	1.447	5.888	54	83,6	3,7	81,2	15,1	68,6
1981	1.390	4.979	46	81,1	3,1	82,3	14,6	71,1
1982	1.328	6.556	60	109,2	4,6	83,3	12,1	72,9
1983	1.303	8.716	80	156,4	3,3	82,7	14,0	65,3
1984	1.284	13.363	123	198,5	2,7	81,1	16,2	62,6
1985	1.270	10.872	100	170,7	3,0	83,8	13,2	69,9
1986	1.251	11.488	106	205,7	2,9	83,6	13,5	73,4
1987	1.218	14.664	135	254,6	3,3	81,1	15,6	73,6
1988	1.214	15.619	144	299,7	2,7	81,3	16,0	70,9
1989	1.217	15.898	146	307,7	2,5	80,8	16,7	66,5
1990	1.211	15.751	145	—	—	—	—	—

(4) Etablissements occupant 20 personnes ou plus.

dans la structure même de l'industrie via des regroupements stratégiques d'unités de production ;

De plus, les *investissements* totaux suivent, eux aussi depuis 1981, une courbe ascendante. Trois phénomènes sous-tendent cette évolution, directement liés aux incitations proposées : l'investissement par personne occupée augmente de manière spectaculaire (les aides sectorielles visent à l'accentuation du processus de substitution capital-travail, via un renforcement de l'intensité capitalistique réalisé essentiellement par une réduction drastique des effectifs), la destination de ces investissements s'oriente davantage vers l'acquisition de machines et d'équipements productifs, et leur financement s'opère de plus en plus par moyens propres, ce qui contribue à renforcer la situation financière des firmes concernées. A nouveau, les années-test de l'«après Plan textile», à partir de 1985, confirment le caractère visiblement durable de ces améliorations.

En ce domaine, d'autres ratios confirment les progrès enregistrés ces dix dernières années par la majorité des firmes du secteur, tant sur le plan du redressement de la *rentabilité* que concernant le renforcement de la *résistance financière*.

En particulier, la rentabilité 'commerciale' (rapportée aux ventes) et la rentabilité économique (par rapport à l'actif total) sont en progression régulière sur l'ensemble de la période, et les résultats plus mitigés qui concernent le redressement de la rentabilité financière (sur fonds propres) s'expliquent bien sûr par le spectaculaire accroissement des moyens propres des firmes textiles belges et, corollairement, par la réduction de leur endettement malgré la reprise de l'investissement.

TABLEAU IV

Rentabilité et endettement dans le secteur textile en Belgique

Ratio pour 75% des entreprises supérieur ou égal à:	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Marge brute de vente	3,5	4,7	4,6	4,3	3,7	4,6	4,8	5,2	5,1
Rentabilité brute de l'actif total	5,5	7,2	7,5	6,7	5,8	7,6	8,2	7,3	7,4
Cash flow / Fonds propres	7,7	11,4	11,1	8,3	6,0	10,1	11,6	11,8	10,6
Fonds propres / Ensemble des moyens d'action	17,4	19,8	24,7	21,4	21,2	23,1	23,6	23,6	22,5

En résumé, l'examen de la situation et de l'évolution récente du secteur textile en Belgique met successivement en évidence la détérioration spectaculaire de l'activité jusqu'en 1981 (les années 'difficiles'), le redressement amorcé alors et nettement perceptible entre 1982 et 1985, soit à un moment qui coïncide avec les principales aides octroyées (les années 'de croissance retrouvée') et, surtout la reconduction de la plupart de ces bons résultats à partir de 1986, lorsque ces mesures d'encouragement spécifiques n'étaient plus d'application (les années 'de confirmation'). Ces évolutions favorables se sont d'ailleurs traduites, sur le plan international, par l'amélioration progressive de la position relative du textile belge dans la C.E.E., en matière de production et de coûts salariaux notamment.

La coïncidence temporelle de ces trois situations et des phases de préparation, de mise en oeuvre et de suivi du Plan textile peut nous amener tout naturellement à imputer aux mécanismes d'intervention publique le mérite essentiel du redressement du secteur. Ce diagnostic résolument en faveur de l'efficacité globale des aides publiques octroyées est d'ailleurs corroboré par de nombreuses analyses réalisées dans des contextes parfois difficilement comparables, qui montrent par exemple que les entreprises ayant fait appel au Plan textile ont connu une amélioration plus forte de la rentabilité, une croissance plus marquée des capitaux propres et un effort d'investissement plus soutenu, rendu possible par l'ampleur des fonds récoltés et la destination privilégiée de leur utilisation.

Au-delà de ce consensus, nous pensons toutefois que ces conclusions reflétant l'efficacité et l'opportunité du Plan textile doivent être nuancées et replacées dans un contexte plus global. Il serait en effet prématuré d'attribuer au seul Plan textile

le nouvel élan du secteur, en faisant abstraction du rôle joué par un contexte général beaucoup plus favorable ces dernières années.

Ainsi, les accords multi-fibres successifs conclus dans le cadre de la politique commerciale du Marché Commun ont permis de contrôler les importations en provenance des pays en voie de développement et d'éviter que le marché intérieur ne soit submergé. De même, la relance de la demande industrielle et ménagère enregistrée dès 1985 a, elle aussi, joué un rôle en stimulant les ventes du secteur. Enfin et surtout, les mesures de portée plus générale prises en 1982 par le gouvernement belge (dévaluation, modération salariale, dispositions fiscales en faveur des particuliers et des entreprises) ont de toute évidence été particulièrement bénéfiques pour le textile. Le secteur, fortement axé sur l'exportation et produisant des biens de consommation non durable, a en effet su tirer rapidement profit des rapports de prix modifiés et récupérer ainsi en partie les parts de marchés perdues à l'étranger (la dévaluation de février 1982 en particulier a amélioré la position concurrentielle de la plupart des grandes firmes textiles).

Dès lors, si le Plan textile a manifestement constitué une aide sectorielle valable qui a permis d'accélérer les nécessaires restructurations d'une industrie qui devait se transformer en profondeur, il a surtout servi de détonateur pour l'assainissement du secteur, au sein d'une panoplie d'aides diverses qui, à tous les niveaux, avaient pour but de restaurer la compétitivité d'une industrie qui occupe encore, à l'heure actuelle, une place importante dans l'économie du pays.

IV. Conclusion

Comme l'ensemble des économies de vieille industrialisation, la Belgique a été confrontée il y a bientôt vingt ans, sous l'impact de la crise et de ses répercussions, à un *problème général de compétitivité*. Dans ce contexte, les industries traditionnelles, fortement représentées dans le système productif national, se sont trouvées contraintes d'opérer une profonde reconversion et de se tourner résolument vers des produits à forte valeur ajoutée, donc vers des activités plus capitalistiques.

Pour les y aider, les pouvoirs publics belges ont mis en oeuvre divers plans de restructuration, qui s'inscrivent dans le cadre plus général d'une politique économique sélective. Celle-ci recelait tout l'arsenal des outils macro-économiques traditionnels (dévaluation, modération salariale, avantages fiscaux,...); elle se caractérisait aussi par une politique industrielle cohérente.

Ainsi, les stratégies d'intervention ont été modulées selon les secteurs : à côté des charbonnages dont l'Etat gère au mieux le déclin et organise progressivement la fermeture, des branches d'activité comme l'acier ou le textile ont fait l'objet d'une attention particulière. Elles ont, en effet, été considérées comme prioritaires et vitales pour l'avenir de l'économie belge, compte tenu de leur importance relative et de leur contribution à l'emploi et au produit national, mais aussi parce que leur délocalisation, via un transfert vers les pays à bas salaires, n'apparaissait pas compatible avec le maintien du contrôle sur l'ensemble des filières de production industrielles traditionnelles.

Les restructurations de l'acier et du textile, indispensables pour rendre ces secteurs viables à long terme, ont été pensées dans des contextes spécifiques. Elles présentent pourtant de nombreux points communs.

Tout d'abord, les modalités d'intervention rencontrent un même objectif général : définir un *nouveau schéma industriel* et assurer *l'accompagnement social* indispensable à la réussite des opérations de rationalisation.

Ensuite, la logique d'intervention est celle d'un *financement public*, prenant la forme tantôt d'aides transitoires (textile), tantôt de prises de participation en capital à caractère plus durable (acier).

Enfin, les évolutions récentes et en particulier les résultats économiques et financiers obtenus après l'extinction des aides, paraissent encourageants. Au vu de l'ampleur et du caractère visiblement durable de ces améliorations, on peut sans nul doute considérer le textile et l'acier comme deux secteurs 'pilotes' au sein desquels l'intégration du public, réalisée dans des conditions d'efficience et dans un contexte général propice, semble avoir globalement réussi. Dans ce double contexte, en effet, les retombées d'un climat conjoncturel plus favorable se combinent avec les conséquences positives des aides publiques pour permettre, après un indispensable dégraissage, le maintien de ces activités longtemps mises en difficulté, mais sans doute désormais assurées pour l'avenir.

Summary: Traditional Sectors and Public Policies: the Case of Belgium

Since 1974 Belgian traditional sectors (steel, textile, glass, coal,...) have been facing important financial difficulties, which compelled them to seek both increased productivity through more capital intensive techniques, and goods with higher valued added.

This twofold evolution implied investments and job-reductions that could hardly have been possible without adequate public policies. As far as steel and textile are concerned those policies used mainly a common scheme based on public financial intervention and social measures.

Public financial support required to cover annual losses and investments consisted of either grants or state equities. It amounted to over 200 billions BEF. Besides, policies were designed in favour of people losing their jobs: early retirement was made possible and was even accompanied with tax cuts.

However the budgetary cost of those policies is very high, they may be considered successful as Belgian producers now seem able to stand international competition.

Tweehonderd jaar privatiseringsdebat in België. Historische reflectie over het wel en wee van de Belgische (tele)communicatiebedrijven

door Bart VAN DER HERTEN

Wetenschappelijk medewerker aan de Katholieke Universiteit te Leuven

en Pascal VERHOEST

Wetenschappelijk medewerker aan de Vrije Universiteit Brussel

De politieke discussie over de privatisering van een aantal overheidsbedrijven is opnieuw brandend actueel. De argumenten *pro* en *contra*, lijken in veel gevallen eerder geïnspireerd door ideologische en partijgebonden opvattingen dan door wetenschappelijke criteria. De wijze waarop het privatiseringsdebat in het verleden werd gevoerd, kan een verhelderend licht werpen op wat zich nu afspeelt. In deze bijdrage wordt hiertoe een poging ondernomen. De auteurs onthouden zich van definitieve uitspraken over welke exploitatievorm te verkiezen is en waarom; op wetenschappelijke grondslag blijkt dit immers niet mogelijk. Wel wordt gewezen op de inconsistenties en de onvolkomenheden in de huidige opvattingen over de telecommunicatieregulering, en de brede maatschappelijke functie van de sector in het algemeen.

I. Centrale vraagstelling

Vanaf het najaar van 1991 zijn de overheidsbedrijven weer in het nieuws. In december besluiten de krantenuitgevers een eigen distributiedienst op te richten. Ze klagen reeds geruime tijd de inefficiënte werking van de post aan; vaak komen de kranten niet tijdig op de ontbijt tafel terecht. Maar de nieuwe distributiemaatschappij bekommert zich vrijwel alleen om regio's waar met zekerheid grote winsten te verwachten zijn. De post krijgt de kruimels toegeworpen. Als tegenzet dient de post in maart 1992 een aanvraag in om de tarieven voor de verzending van de kranten drastisch op te trekken. Krant- en weekbladuitgevers reageren ontzet: dit zou het einde betekenen van de periodieke pers in België.

Ondertussen is het dossier over de privatisering van een aantal overheidsbedrijven op de politieke agenda geplaatst, tijdens de onderhandelingen over de vorming van de regering Dehaene I, begin 1992. Ook bij de regeringsvorming Martens VIII in 1987 was dit het geval geweest. Het offensief werd ook toen vooral geleid door de Vlaamse liberalen, maar nu doet ook een niet nader gespecificeerde groep 'socialistische economen' mee. Het debat concentreert zich op een mogelijk privatisering van RTT/Belgacom. Een inter-universitaire groep economen berekende dat een eventuele privatisering van RTT/Belgacom de staatskas 160,7 miljard frank kan opleveren, op een totaal van 318,3 miljard voor de twaalf staatsondernemingen samen. De liberaliseringswind die sinds geruime tijd door het Europese telecommunicatielandschap waait, zet de argumentatie van de voorstanders van dergelijke privatiseringsoperatie kracht bij.

Naar aanleiding van de discussies over de begroting voor 1993, wordt het debat nieuw leven ingeblazen. Christendemocraten en socialisten verzetten zich niet langer principieel tegen een aantal privatiseringen. Het zou de bedoeling zijn, eventuele opbrengsten te gebruiken om het overheidstekort te beperken.

Het is niet de eerste maal dat in België een debat 'monopolisering versus privatisering' plaats grijpt. Wie de geschiedenis nagaat, ontdekt dat de vraag wie de (tele)communicatie moet exploiteren, herhaaldelijk aan de politieke wereld wordt voorgelegd. De discussie vangt aan met de monopolisering van de post door het Franse revolutionaire bewind tijdens de jaren 1790. Ook tijdens de eerste helft van de negentiende eeuw blijft regulering van de communicatiesector de gemoe-deren regelmatig beroeren. De introductie door privébedrijven van de telegrafie rond 1850 en de telefonie rond 1880, blaast het debat telkens nieuw leven in. Hoewel de overheid de hele communicatie- en transportsector geleidelijk naar zich toehaalt - een proces dat aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog bijna voltooid is - blijven discussies omtrent regulering van de economische activiteiten van de overheid ook nadien een constante in België's parlementaire geschiedenis.

Tijdens het Interbellum wordt de evolutie naar de vorming van staatsmonopolies omgebogen: de vraag naar een mogelijke privatisering van de netwerkexploitatie wordt steeds meer luidop gesteld én op de politieke agenda geplaatst. Eén van de voornaamste argumenten is, net als vandaag, de mogelijke opbrengst van een dergelijke operatie voor de deficitaire staatskas.

Het internationaal debat over een nieuwe organisatie voor de telecommunica-tiesector dat sinds de jaren tachtig gevoerd wordt, vertoont soms verrassende parallellen met gelijkaardige controversen uit het verleden. Het begrijpen van enkele historische precedents helpt om de argumenten van voor- en tegenstanders van de verschillende exploitatievormen, in een breder perspectief te plaatsen. Ook blijkt dat het publieke politiek *discours* over de materie vaak een verregaande simplificatie is van een complexe realiteit.

Aangetoond zal worden dat de fundamentele opties die gepaard gaan met een keuze voor overheid of privé, in het hedendaagse debat veelal verbloemd worden of zelfs helemaal van het toneel verdwijnen. Het debat dreigt in de banaliteit terecht te komen. Het geeft de indruk van een paniekerige reactie die uiteindelijk enkel leidt tot oplossingen op korte termijn.

In wat volgt wordt vooral ingegaan op de historische legitimering van overheids-exploitatie, welke doelstellingen primeerden en of die werden gehaald. Meer bepaald de fundamentele opties van de overheid om post, telegraaf en telefoon naar zich toe te trekken, worden van nabij bestudeerd. Dit aan de hand van de parlementaire debatten, de wetgeving en discussies op ministerieel niveau. Tenslotte wordt nagaan hoe het huidige debat hiermee kan vergeleken worden. Vanzelfsprekend is het niet mogelijk om, voor een periode van twee eeuwen, een exhaustief overzicht te geven voor de drie diensten. Deze bijdrage beperkt zich tot enkele cruciale periodes waarin de tracé's van het politieke denken rond de overheids-bedrijven vorm kregen.

II. Het privatiseringsdebat anno 1992

De wetgeving over telecommunicatie werd in België in 1991 aangepast aan de Europese verordeningen.¹ Concreet betekent dit dat het monopolie van Belgacom zich niet langer tot het geheel van de telecommunicatie uitstrekt, maar enkel tot de exploitatie van de zogenaamde gereserveerde diensten. Dit zijn de telefonie, de telex, de mobilfoon, de telegrafie en het ter beschikking stellen van vaste lijnen. Deze openbare telecommunicatie is, in naam van het algemeen belang, exclusief in concessie gegeven aan het overheidsbedrijf Belgacom. Deze maatschappij is de opvolger van de voormalige Regie voor Telefonie en Telegrafie, waarvan ze zich ondermeer onderscheidt door een grotere beheersautonomie. De relatie tussen de overheid en Belgacom wordt geregeld via een beheerscontract en Belgacom mag vrij commerciële activiteiten ontplooiën op het vlak van de niet gereserveerde diensten.

Niettegenstaande de grotere autonomie die aan Belgacom is toegekend, worden de Europese aanbevelingen² die aansturen op een doorgedreven liberalisering, door de Belgische wetgever minimaal geïnterpreteerd. In de Belgische praktijk komt het er namelijk op neer dat alle diensten die voor monopolisering in aanmerking komen, ook effectief gemonopoliseerd worden. België gaat minder ver op het pad van de liberalisering dan het had gekund. De legitimering van het overheidsmonopolie inzake telecommunicatie wordt in de wet op de hervorming van 'sommige economische overheidsbedrijven' met verschillende argumenten toegelicht.³ Het monopolie wordt ondermeer gemotiveerd door de beperkte omvang van het land. De toewijzing aan één exploitant, zo wordt in de toelichting bij de wet gesteld, zorgt voor een voldoende stevige economische en financiële basis, waardoor schaalvoordelen ontstaan die kunnen leiden tot een maximale rendabiliteit van de gedane investeringen. Voorts speelt bij de verantwoording van het staatsmonopolie de notie openbare dienst, een centrale rol: de faciliteiten moeten over het hele land, aan iedereen en tegen gelijke voorwaarden aangeboden worden. Ook wordt gewezen op de noodzaak van standaardisering en de integratie van de verschillende diensten. Tenslotte spelen de vereisten van de nationale veiligheid en de algemene werkingsveiligheid van het net, met name de optimale capaciteit met uitwijkroutes in geval van saturatie, een rol. Voor alle andere activiteiten dan diegene die hierboven werden vermeld, kunnen andere operatoren, in overeenstemming met de regels vastgelegd door de Europese Gemeenschap, een exploitatievergunning krijgen. Evenwel, wanneer ze het openbaar domein bestrijken, moeten ze gebruik maken van het openbaar net. Zo wil men de opkomst van parallelle netten vermijden die de exclusiviteit van Belgacom zouden omzeilen en de inkomsten afroemen. Dit zou immers betekenen dat Belgacom niet meer over voldoende middelen beschikt om zijn taak van openbare dienst te verlenen.

De beheersautonomie die aan Belgacom is toegekend is het antidotum tegen de spreekwoordelijke inefficiëntie van de voormalige RTT. De wet stelt wel dat deze autonomie werd toegekend om soepeler in te spelen op hun omgeving - bedoeld wordt toenemende mededinging op de grote Europese markt. Hier tegen-

(1) *Wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven* (21 maart 1991). Belgisch Staatsblad van 21 maart 1991.

(2) *Telecommunications for Europe 1992*. The CEC Sources, 2 vol., Amsterdam, 1989.

(3) *Parlementaire Documenten*, Kamer, 1989-1990, nr.1287/1, p. 40.

over staat de argumentatie van de voorstanders van privatisering.⁴ Deze is tweevoudig. Enerzijds vrezen ze dat de aan Belgacom toegekende autonomie ontoereikend is. Enkel privatisering kan de effectiviteit van de bedoelde instellingen vergroten via een verbetering van de interne werking. Het alternatief van de voorstanders van de openbare dienst, de 'responsabilisering' van de instellingen, wordt als niet afdoende verworpen. Alleen privatisering kan komaf maken met de nefaste politisering en bureaucratisering en het zoek geraakte machtsevenwicht tussen vakbonden en bedrijfsleiding herstellen. Anderzijds kan de opbrengst van een privatiseringsoperatie aangewend worden om het alarmerend tekort van de overheidsfinanciën op te vullen. Dit tweede belangrijke argument voor privatisering heeft in se niets met telecommunicatie te maken.

III. Het prille begin : de post evolueert naar een openbare dienst in het algemeen belang van het land

De discussie rond de efficiënte werking van de post, en meer nog, rond de fundamentele opties wat betreft het maatschappelijk belang ervan, is twee eeuwen oud. In het prerevolutionaire Frankrijk, en ook in de Zuidelijke Nederlanden tot 1795, is de post door de overheid in pacht gegeven aan een privéonderneming. De overheid behoudt wel een zekere inspraak in de tarifiëring en enkele algemene principes van de dienstverlening. Nog vóór het uitbreken van de Franse revolutie in 1789, groeit in Frankrijk het besef dat de post sinds jaar en dag enkel de hogere lagen van de bevolking ten dienste staat. Dit argument, maar ook de idee dat de post heel wat geld in de staatskas kan brengen, zetten de revolutionaire bewindsluier toe aan de post te nationaliseren en onder een expliciet staatsmonopolie te brengen.

In de jaren 1790-1820 lijkt een fiscale benadering van de post te overheersen. Dit blijkt onder meer uit de stijgende trend van de tarieven. Het hele overheidsapparaat is erop gericht de inkomsten te maximaliseren. De dienstverlening zelf is enkel prioritair in die zin dat ze de globale inkomsten voor de schatkist moet garanderen.⁵

(4) Hier kunnen onder meer vermeld worden : de standpunten van de liberale Partij voor Vrijheid en Vooruitgang, en later de Vlaamse Liberalen en Democraten; J. VUCHELEN (VUB) en W. VAN IMPE, in hun boek *Privatisering. Van macht naar markt*, Antwerpen, (1987); P. DE GRAUWE (KUL). Verder werden in het rapport *Waardebepaling van twaalf Belgische publieke ondernemingen vanuit een privatiseringsoptiek*, Brussel, maart 1992, dat door een interuniversitaire werkgroep werd opgesteld, een aantal impliciete aanduidingen te voordele van een eventuele privatisering aangegeven.

(5) Voor een overzicht van de Franse wetgeving, zie *Pasinomie*, eerste reeks. Informatie over de geschiedenis van de post vóór 1830 vindt men in : J. DELMELLE, *Histoire des postes belges*, Brussel, (1983). E. GALLOIS, *La poste et les moyens de communication des peuples à travers les siècles. Messageries, chemins de fer, télégraphes, téléphones*. Parijs, 1894. A. DE ROTHSCHILD, *Histoire de la poste aux lettres depuis ses origines les plus anciennes jusqu'à nos jours*. Parijs, 2de uitgave, 1873. J. WOUTERS, *Les postes en Belgique avant la révolution française*. Parijs-Brussel, 1874. Meer informatie over de post na 1830, zie B. VAN DER HERTEN, *De Belgische (tele)communicatiesector, 1830-1913. Kwantitatieve analyse in het kader van de reconstructie van de nationale rekeningen van België*. Onuitgegeven paper, Leuven, 1992. O. SCHOCKAERT, *Renseignements sur l'histoire de la poste belge de 1830 à 1930. Aperçu historique fait à l'occasion du centenaire*. Onuitgegeven nota's, z.pl, z.d.

Tijdens de eerste jaren van de Belgische onafhankelijkheid steekt de discussie over de vraag of de post nu al dan niet door de overheid moet uitgebaat worden, in alle hevigheid de kop op.⁶ De precaire toestand van het overheidsbudget lijkt een overheidsexploïtatie in de weg te staan, zeker in het licht van de grote investeringen die nodig zijn om de post op moderne leest te schoeien. In België worden in 1835 maar een honderdtal steden en grote gemeenten van een regelmatige postdienst voorzien. Op het platteland worden koeriers, die betaald worden door de gemeenten of door particulieren, ingeschakeld om in het dichtstbijzijnde postkantoor brieven te halen of te brengen.⁷

Naar aanleiding van de discussies over het overheidsbudget en de wet op de post van 1835⁸, worden in het parlement de argumenten pro- en contra overheidsinmenging ontwikkeld.⁹

Een aantal kamerleden stellen voor de dienst uit te besteden aan de privé-uitbaters van diligences, die instaan voor het interstedelijk personenvervoer en met grote regelmaat op alle belangrijke wegen rijden. Voor hen zou dat een wettelijke omkadering betekenen van een reeds bestaande toestand: enkel voor aangetekende of waardevolle verzendingen wordt de post nog geprefereerd omdat de administratie in geval van verlies aansprakelijk is en een schadevergoeding moet betalen. Maar wie zijn post snel ter bestemming wil hebben, geeft die mee aan een diligence. Weliswaar krijgt hij niet dezelfde garanties als bij de post, maar de meeste consumenten verkiezen volgens de parlementair over het algemeen wat de privé te bieden heeft: regelmaat, snelheid en wellicht ook lagere tarieven. Men haalt het voorbeeld aan van de krantendistributie: een Brusselse avondkrant komt via de post pas na één of twee dagen aan te Doornik. Met de 'avonddiligence', wordt de krant in Doornik nog diezelfde avond verkocht. Alle stopplaatsen van de koets kunnen genieten van deze service.

De parlamentsleden twijfelen aan de capaciteit van de post om een degelijke dienstverlening te waarborgen. Zij zijn ervan overtuigd dat de markt volledig vrij moet worden gemaakt. Indien de overheid het monopolie wil verwerven (niet alleen *de jure* maar ook *de facto*) en ook het hele land regelmatig wil bedienen, zal ze een enorme investering moeten doen en een ware terreur voeren tegen de fraude. Volgens de bevoegde minister van financiën, is een dergelijke investering verantwoord. Diligences rijden enkel in dichtbevolkte gebieden en op de grote assen; het platteland wordt niet bediend. De wet van 1835 heeft juist tot doel de buitengemeenten te ontsluiten en overal te lande een regelmatige of zelfs

(6) Tijdens de jaren 1790 was de post door het Frans revolutionair bewind als een overheidsmopolie georganiseerd. Via de Franse overheersing en de Napoleontische codificaties werden de Franse wetten en reglementen in de Belgische wetgeving binnengebracht.

(7) Zie onder meer *Discussion de la loi relative à la taxe des lettres et au service des postes rurales*. Belgisch Staatsblad van 16 november 1835.

(8) *Loi relative à la taxe des lettres et aux postes rurales*, 29 december 1835. Pasinomie, derde reeks, dl. 5, pp. 354-359. Voor de parlementaire discussie die over deze wet gevoerd werden, zie *Exposé des motifs accompagnant le projet de loi présenté par M. le ministre des finances sur le taxe des lettres et sur l'établissement du service des postes rurales*. Belgisch Staatsblad van 6 augustus 1834. *Rapport fait par M. Liedts, au nom de la section centrale, sur le projet de loi relatif à la taxe des lettres et à la poste rurale*. Belgisch Staatsblad van 13 mei 1835. *Discussion de la loi relative à la taxe des lettres et au service des postes rurales*. Belgisch Staatsblad van 13 tot 17 november 1835.

(9) Discussie over het budget van Financiën. Belgisch Staatsblad van 7 februari 1834. Verdere discussie in het *Belgisch Staatsblad* van 13 en 14 november 1835.

dagelijkse postdienst in te stellen. De minister stelt duidelijk dat het niet de bedoeling is winst te maken op de zogenaamde *postes rurales*. De post mag niet langer beschouwd worden als een fiscale instelling. Primair is dat alle regio's en alle lagen van de bevolking bereikt worden. De minister is ervan overtuigd dat de privésector niet geïnteresseerd is in de uitbouw van eventueel niet rendabele postdiensten. Enkel de regio's waar op korte termijn grote winsten te boeken zijn, zullen worden bediend. Tenslotte fungeert België als transitland voor de Europese correspondentiestroom van en naar Groot-Britannië. De internationale partners eisen garanties wat betreft snelheid, veiligheid en regelmaat. Enkel de overheid kan die bieden.

Een tweede belangrijk luik in het postdebat dateert van de jaren 1840. In dat jaar wordt in Engeland een groots opgezette *Post Reform* uitgevoerd.¹⁰ Men is tot de overtuiging gekomen dat de transportkosten veel te zwaar doorwegen in de tarieven, en dat de consument daardoor te veel betaalt voor de aangeboden dienst. De hervorming beoogt een zeer belangrijke prijsdaling, die verantwoord wordt vanuit de overtuiging dat de daling van de inkomsten onrechtstreeks gecompenseerd zal worden door fiscale meeropbrengsten, die op hun beurt het gevolg zijn van een hogere economische activiteit. In België wordt deze hervorming nagevolgd door de wetten van 1847-1849.¹¹ Toch is ze minder radicaal, vooral omwille van de bezorgdheid voor het chronisch tekort op de begroting.

Tijdens de volgende jaren zal de discussie over de portkosten actueel blijven: de tarieven moeten voor een aantal parlementsleden en economische drukkingsgroeperingen de reële kostprijs van de dienst weerspiegelen¹². Elke winst van de post moet gelijk gesteld worden met een onrechtstreekse belasting. Dit houdt een oneigenlijk gebruik in van de overheidsdienst, die in de eerste plaats het algemeen belang moet behartigen. Dat de overheid deze redenering volgt blijkt uit de spectaculaire daling van de posttarieven doorheen de negentiende eeuw. Voorts investeert ze in belangrijke mate in een uitgebreid netwerk van postkantoren, tot in de kleinste gemeenten, waar geen rendabele exploitatie mogelijk is. In 1868, ter gelegenheid van de laatste grote wet op de post¹³ werd het staatsmonopolie opnieuw duidelijk bekrachtigd: "*Le trafic du transport des lettres, des imprimés sous forme d'annonces, de circulaires, de prospectus, de prix courant et d'avis de toute nature, est exclusivement confié à l'administration des postes. Il est défendu à tout entrepreneur et à toute personne étrangère au service des postes de s'immiscer dans le transport des lettres et autres objets énumérés au précédent paragraphe*" (art.30). Tegelijk kan de regering stellen dat België het dichtste net van postkantoren heeft van Europa. Het feit dat de post tijdens de tweede helft van de negentiende eeuw ook een aantal bankfuncties uitoefent op het platteland, vergroot nog haar belang.

(10) De Belgische overheid volgde de toestand in Engeland op de voet. Enkele Belgische topambtenaren brachten verslag uit in het parlement: L. BRONNE, *Rapport présenté à M. Ch. Rogier, ministre des travaux publics, sur le système de réforme introduit en Angleterre dans l'administration des postes aux lettres et de son application en Belgique*. Belgisch Staatsblad van 28 maart 1841.

(11) *Loi qui modifie les dispositions sur le régime des postes* (24 december 1847). *Pasinomie*, derde reeks, dl.17, p. 493. *Loi sur la réforme postale* (22 april 1849). *Pasinomie*, derde reeks, dl.19, p. 157.

(12) Zie bijvoorbeeld P. TEMPELS. *La poste aux lettres. Revue trimestrielle*, april 1866, pp. 147-220.

(13) *Pasinomie*, vierde reeks, dl.3, pp. 91-114.

Als we de huidige discussie vergelijken met het negentiende eeuws debat, wordt duidelijk dat de idee van algemeen nut niet meer primeert. De tarievenpolitiek van de overheid was erop gericht om de communicatiemiddelen, via een openbare dienst, tegen een zo laag mogelijke prijs, aan elke burger aan te reiken. Verliezen werden goed gemaakt door inkomsten uit aangetekende verzendingen of andere 'luxeprodukten'. De fundamentele optie van de overheid was meer geïnspireerd door een bredere visie en een lange-termijn politiek: het belang van de geschreven communicatie voor de maatschappij in het algemeen. Winstmotieven speelden amper een rol.

IV. Ontstaan en legitimering van het telegraafmonopolie¹⁴

Vier jaar na haar onafhankelijkheidsverklaring in 1830, wordt de jonge Belgische regering voor het eerst geconfronteerd met de problematiek van de telecommunicatieregulering. Vanaf 1834 beginnen een aantal 'zwarte' beurspeculanten, de zogenaamde *maroneurs*, met de private uitbating van optische telegraaflijnen¹⁵ tussen de beurzen van Brussel en Antwerpen, met als doel de dagkoersen door te seinen. De regering komt onder toenemende druk te staan als blijkt dat dominerende economisch-financiële kringen de privé-telegrafie als een bedreiging ervaren. Particuliere optische telegrafie geeft de eigenaars ervan immers een ongehoord privilege ten opzichte van hun minder gefortuneerde mededingers. Op die manier vormt de optische telegrafie, volgens de tegenstanders, een bedreiging voor de vrije concurrentie, één van de fundamentele organisatieprincipes van de kapitalistische economie. Vrije concurrentie wordt met andere woorden niet geïnterpreteerd als de vrijheid om lijnen aan te leggen. Een belangrijke fractie van de financieel-economische wereld oordeelt, dat het probleem van niet-gelijke toegang tot telecommunicatiekanalen, primeert op de individuele vrijheid om communicatiekanalen op te zetten.¹⁶

Ondanks toenemend protest van sommige financiële kringen vooral vanaf 1843, komt het niet tot een verbod op de privé optische telegrafie, noch tot een staatsmonopolie. Dit kan gedeeltelijk toegeschreven worden aan de opkomst van een nieuwe en krachtiger technologie: de elektrische telegrafie, waarmee in verschillende landen reeds geëxperimenteerd wordt. Door de inrichting van een elektrische telegraafverbinding tussen Brussel en Antwerpen in 1845 zal de optische telegrafie van de politieke agenda verdwijnen. De politieke en politiek-economische overwegingen van het debat over de optische telegrafie blijven evenwel op de achtergrond spelen.

In 1845 vertrouwt de overheid een concessie toe aan de Britten Cooke en Wheatstone voor een elektische telegraafverbinding langs de (staats)spoorweg

(14) Y. PUNIE, J.-P. VERCRUYSSSE en P. VERHOEST, *Telecommunicatie en beleid in België 1830-1991. Een reconstructie van de politieke besluitvorming vanaf de optische telegraaf tot de oprichting van Belgacom*. Amsterdam, 1991.

Naast dit werk van P. Verhoest e.a., werd heel wat materiaal gepubliceerd in het *Annuaire de travaux publics*, 1854-1880. E. CHARLIER, *Le télégraphe en Belgique. Etude chronologique sur l'établissement et les progrès de cette institution*. Luik, 1874. *Documents relatifs à l'établissement des lignes télégraphiques en Belgique*. Brussel, 1850.

(15) Voor enige technische informatie over de optische telegrafie, zie art. *Télégraphie*, *La grande encyclopédie*, dl.30, Parijs, z.d., pp. 1035-1036.

(16) Voor de discussie over de optische telegrafie, zie P. VERHOEST e.a., o.c., pp. 23-25.

Brussel-Antwerpen.¹⁷ Deze telegraafexploitatie blijkt echter weinig rendabel. In het kleine België worden de afstanden relatief snel overbrugd met de traditionele communicatiekanalen.

Naar het einde van de jaren 1840 beginnen de Pruisische en Franse regeringen druk uit te oefenen op België, om als transitland te fungeren en een internationale telegraafverbinding tot stand te brengen.¹⁸ De Belgische overheid die haast permanent in financiële nood zit, aarzelt om het heft zelf in handen te nemen. Daarom wendt ze zich in 1847 tot de privé-sector voor de oprichting van deze lijnen. Cooke en Wheatstone blijken evenwel geen belangstelling te hebben om de uitbouw ervan op zich te nemen.¹⁹ Enerzijds omdat ze vrezen dat het grote publiek niet geïnteresseerd is, anderzijds omdat in Frankrijk de burgers uitgesloten zijn van het gebruik van de telegrafie. Geleidelijk aan wint bij de overheid het inzicht veld dat, indien België een belangrijke rol wil spelen als centrum van het Europese communicatie- en transportgebeuren, de overheid zich zal moeten engageren in de uitbouw van infrastructuur en netwerken.²⁰ Tevens brengt het uitblijven van de telegraafverbindingen met de buurlanden, de internationale concurrentiepositie van de Belgische industrie in het gedrang; een deel van het handelsverkeer dreigt België via Nederland te ontsnappen. De Belgische afhankelijkheid van de internationale handel verhoogt nog de druk op de regering om tot staatsexploitatie over te gaan. Telegrafie wordt een economische infrastructuur van nationaal belang, zodat de overheid dan toch beslist de uitbouw ervan op zich te nemen. Volgens het dominerende politiek denken in het toenmalige liberale België heeft de overheid de plicht om in het 'algemeen belang' te interveniëren als de privé-sector in gebreke blijft.

In 1850 beslist de overheid, mede onder druk van handel en industrie, dat ze de telegrafie zelf zal exploiteren.²¹ De beslissing om de telegraafexploitatie aan de Staat toe te vertrouwen is, zoals gezegd, in ruime mate geïnspireerd door economische motieven. Maar ook diverse overwegingen van technische, organisatorische en politieke aard hebben bij het monopoliseringsproces gespeeld. Het verzekeren van zowel nationale als internationale technische comptabiliteit van de telegraaflijnen maakt eenvormige exploitatie noodzakelijk. Omdat de telegrafie in de buurlanden door de overheid gecontroleerd wordt, maakt dat ook in België

(17) *Projet de contrat pour l'établissement entre Bruxelles et Anvers d'une ligne télégraphique du système électro-magnétique de Mr. Wheatstone*, annex bij de brief van de directeur van de spoorwegen aan de minister van openbare werken, 18 november 1845, nr. 17358, Collectie van het Telecommunicatiemuseum te Brussel. Ministerieel besluit van 23 december 1845, handgeschreven origineel, collectie documentatiedienst van het Ministerie van verkeerswezen; J. BANNEUX, *Cinquantenaire des télégraphes belges. Revue universelle des mines, de la métallurgie, des travaux publics, des sciences et des arts appliqués à l'industrie*, 1896. 36, p. 96 en 101.

(18) De verwijzingen naar de diplomatieke correspondentie vindt men in P. VERHOEST, o.c., pp. 230-231.

(19) Brieven van Wheatstone aan Quetelet, 4 februari 1850, 11 februari 1850 en 9 maart 1850, Archief van de Koninklijke Academie van België, dossier 2643. Overeenkomst tussen de minister van openbare werken en Cooke, Ricardo en Wheatstone, 23 juli 1850, Collectie van het Telecommunicatiemuseum, Brussel.

(20) *Rapport adressé sous la date du 21 mars 1850, à M. le ministre des travaux publics, par la commission des télégraphes électriques. Documents relatifs à l'établissement des lignes télégraphiques en Belgique*, Brussel, 1850, pp. 1-28.

(21) *Loi qui autorise le gouvernement à établir des télégraphes électriques sur les lignes de chemins de fer de l'Etat. Pasinomie*, derde reeks, dl.20, p. 161.

een overheidsexploitatie het best geschikt lijkt. Telegrafie wordt bovendien ook gebruikt als signaleringsmiddel voor de spoorwegen. Aangezien het grootste deel van het spoorwegnet in handen is van de overheid, lijkt staatsexploitatie ook in dit opzicht de meest rationele organisatievorm. Verder speelt de nationale veiligheid en de daaraan gekoppelde behoefte om de communicatiestromen te controleren, een rol bij de uitbouw van het telegraafmonopolie. Tenslotte realiseert men zich dat, waar de Staat niet over spoorlijnen beschikt, telegraafverbindingen over privé-gronden zullen moeten gaan. Het argument luidt dat als enige vertegenwoordiger van het algemeen belang, alleen de overheid uitzondering kan maken op de principes van het eigendomsrecht.²²

Reeds tijdens de eerste jaren van de overheidsexploitatie blijkt de telegraafexploitatie een rendabele onderneming te zijn. Vanaf dan begint de economische wereld via het parlement druk uit te oefenen op de overheid, om dit rendement om te zetten in voordelen voor handel en industrie. Dit door het net uit te breiden en de tarieven te verlagen. Stilaan wordt duidelijk dat de fundamentele legitimiteit van het exploitatiemonopolie, het garanderen van een openbare dienst is. In de negentiende eeuw verstaat men hieronder de verplichting om het net geografisch uit te breiden en de tarieven zo laag mogelijk te houden.²³ De negentiende eeuwse openbare dienst is in grote trekken wat men vandaag de universele dienst noemt. Ze houdt de opdracht in om de infrastructuur -in het algemeen belang- binnen het bereik van een steeds groter publiek te brengen: door de dienst overal beschikbaar te maken, met een zo laag mogelijke financiële toegangsdrempel.²⁴

De overheid tracht zich te gedragen als een goed beheerder. Terwijl het parlement vooral de nadruk legt op de openbare dienst, concentreert de overheid zich eveneens op het aspect openbaar bedrijf. Zij slaagt erin beide aspecten van telegraafexploitatie te verzoenen. Hiertoe hanteert zij een gerichte tarievenpolitiek en maakt gebruik van kruissubsidiëring. Verder is het mogelijk om de spoorweginfrastructuur in te schakelen voor de snelle evolutie van de telegrafie, en op die wijze belangrijke investeringskosten uit te sparen. De verlaging van de tarieven zorgt op de drukste assen voor de meerinkomsten die noodzakelijk zijn voor de expansie van het net naar meer afgelegen en dunner bevolkte gebieden. De inkomsten van de winstgevende lijnen compenseren de minder rendabele gedeelten van het net. In de praktijk komt het erop neer dat vooral de internationale communicatie en het transitverkeer de binnenlandse telegrafie subsidiëren. Het telegraafverkeer binnen de landsgrenzen is immers veel beperkter dan de internationale lange afstandsverbindingen.

Het resultaat van de overheidspolitiek is niet gering: naar het einde van de eeuw beschikt het land over honderden telegraafkantoren, waarvan het grootste

(22) *Etablissement de télégraphes électriques sur les chemins de fer de l'Etat. Exposé des motifs. Parlementaire documenten*, 1849-1850, dl.4, nr.171. Zie ook *Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. Veydt*, ibidem, dl.5, nr.240. Verdere informatie vindt men in P. VERHOEST, o.c., pp. 46-47.

(23) Na de eerste tarieven die bekend gemaakt werden naar aanleiding van de wet op de telegrafie, werden tot 1865 een aantal belangrijke tariefdalingen doorgevoerd. Een aantal maatregelen werden trouwens genomen in internationaal verband. Daardoor kostte een telegram tot 15 woorden slechts 7 tot 20% ten opzichte van 1850.

(24) Reeds tijdens de jaren 1850 en 1860 werd het aantal telegraafkantoren gevoelig uitgebreid. Vanaf 1862 konden de telegrammen ook gedeponereerd worden in de postkantoren, die dan zorgden voor de verzending naar het dichtstbijgelegen telegraafkantoor. Voor meer informatie zie de jaarlijkse administratieve nota's hierover in de *Almanach royal*.

deel niet winstgevend is. Maar zoals in het geval van de postkantoren, oordeelde de overheid dat de mogelijkheid voor het publiek om van de dienst gebruik te maken de belangrijkste doelstelling moest zijn van het beleid.²⁵

Wanneer de overheid vanaf de jaren 1870 geconfronteerd wordt met de vraag om in de steden lokale telegraafnetten op te richten die particulieren rechtstreeks met elkaar verbinden, overweegt ze de verdere uitbreiding van het net toe te vertrouwen aan de privésector. De telegraafadministratie vreest immers dat dergelijke *district telegraphs* naar Brits en Amerikaans model in de kleinere Belgische steden niet zal renderen.²⁶

De overheid wenst de eventuele mogelijkheid van private netwerken evenwel aan een belangrijke beperking te onderwerpen: de privaat geëxploiteerde netten mogen geen inkomsten van de staatstelegrafie afromen. De overheveling van een deel van de inkomsten van staatstelegrafie naar privé-exploitatie zou de inkomsten wegnemen die nu voor kruissubsidiëring worden aangewend, en aldus één van de basisvoorwaarden wegnemen voor het in stand houden van de openbare dienst. Het staatsmonopolie wordt in het negentiende eeuwse België met andere woorden beschouwd als de noodzakelijke voorwaarde voor de uitbouw van een telegrafische openbare dienst. Dit politiek denken inzake telecommunicatie zal een belangrijke invloed hebben bij de totstandkoming van de regulering van de telefonie.

V. Markt versus overheid in de telefonie²⁷

De evolutie van de telefoonregulering, die in grote lijnen overeenkomt met de telegrafie, verloopt in een drietal fasen. Bij haar introductie in België in 1879, is de telefonie aanvankelijk een verschijnsel waarvan men noch de werking, noch de maatschappelijke implicaties ten gronde kan evalueren. Gedreven door winst-oogmerken is de bedrijfswereld - in tegenstelling tot de overheid - bereid de risico's te dragen die gepaard gaan met de implementatie van deze nieuwe technologie. De overheid laat daarom aanvankelijk betijen. Drie maatschappijen installeren vanaf 1879 telefoonnetten in de belangrijkste Belgische steden: de naar Belgische normen machtige Amerikaanse *International Bell Telephone Company* en twee kleinere Belgische maatschappijen. De concurrentie tussen de diverse maatschappijen leidt tot vrij absurde situaties. In Brussel bijvoorbeeld bestaan drie telefoonnetten waartussen niet gecommuniceerd kan worden. De telefoonabonnees klagen deze toestand aan en de stedelijke overheid maant de drie maatschappijen tot fusie aan. De *Bell Company* kan nu haar technologische en financiële voorsprong op de kleinere concurrenten te gelde maken. De fusie van de drie

(25) Een aantal cijfergegevens over de exploitatie en de bedrijfsresultaten werden opgenomen in B. VAN DER HERTEN, *De Belgische (tele)communicatiesector, 1830-1913. Kwantitatieve analyse in het kader van de nationale rekeningen van België*. Onuitgegeven paper, Leuven, 1992.

(26) Zie P. VERHOEST, o.c., p.60-63. Zie ook daar voor verdere verwijzingen.

(27) Behalve de reeds vermelde werken en papers, werd over deze sector slechts weinig gepubliceerd. Volgende werken kunnen eveneens geraadpleegd worden: P. VERHOEST, De maatschappelijke en technologische structuren van de Belgische telefoonnetten in de 19de eeuw: een structurele analyse. *Media en Maatschappij*. H. VERSTRAETEN en P. PERCEVAL, Brussel, (1991), pp. 211-228. P. SCHOEMANN en J.-P. VERCRUYSSSE, *Le rôle de l'Etat dans le secteur des télécommunications en Belgique. De la naissance du téléphone à la création de la RTT*, (Document préparatoire au colloque du GRFSEA, nr.3, juni 1985). Brussel, 1985.

maatschappijen komt in de praktijk neer op de overname van de twee kleine operatoren door de Bell-groep.

Wanneer blijkt dat de vrije ontwikkeling van het nieuwe communicatiemiddel aanleiding geeft tot monopolievorming, beslist de overheid om in te grijpen. Maar de bevoegde liberale minister kant zich tegen een nieuw overheidsmonopolie; hij is een voorstander van het concessiesysteem. Dit argumenteert hij aan de hand van een vergelijking met het staatsmonopolie op telegrafie. Het telegraafmonopolie van de overheid is verantwoord omwille van de functies die het vervult inzake nationale veiligheid, openbare orde, overheidscommunicatie en spoorweg-signalisatie. Maar monopolisering van telefonie lijkt hem overbodig. Het zou een dubbel gebruik met zich meebrengen: dezelfde functie zou zowel door telegrafen als door telefoons vervuld worden. Bovendien verwacht hij dat telefonie een medium van secundair belang zal blijven. Het privé-initiatief moet bijgevolg niet verboden worden maar enkel aan banden gelegd middels een systeem van concessies. Door de concessies slechts toe te kennen na een openbare aanbesteding wil de overheid de voordelen die verbonden zijn aan een concurrentiële situatie, trachten te handhaven.²⁸

De wet op de telefoonconcessies die gestemd wordt in 1883, mist in de praktijk de initiële doelstellingen. Er is nauwelijks spake van enige concurrentie omdat de wet in ruime mate een compromis-oplossing is en een compensatie ten behoeve van de Bell-groep. Door het onderhands toekennen van concessies wordt de toestand van de *Compagnie Belge des Téléphones Bell* geregulariseerd. De *Compagnie Bell* verwerft zo het monopolie van de meest rendabele lokale telefoonnetten. De Staat van zijn kant zal zorgen voor de interlokale en internationale verbindingen.

Reeds vanaf 1885 wordt de nieuwe telefoonregulering in het parlement onder vuur genomen.²⁹ De tegenstanders van het concessiesysteem argumenteren ondermeer dat de overheid, als behoeder van het 'algemeen belang', een belangrijke rol te spelen heeft in deze sector. Men ziet een duidelijke band tussen telegraaf- en telefoonexploitatie, en dit niet alleen omwille van hun technologisch verwantschap. Beide communicatiemiddelen zullen in de toekomst ook gebruik maken van gemeenschappelijke transmissielijnen en zullen elkaar beconcurreren. Het staatsmonopolie inzake telegrafie vereist bijgevolg ook het staatsmonopolie in telefonie.

Daarnaast moet gezorgd worden voor de technische eenheid van het net. Het telefoonnet overschrijdt de grenzen van de gemeenten en van het land. Interventie van de Staat als regulator is daarom aangewezen. Deze technische argumentatie wordt nog kracht bijgezet door de nood om het telefoon- en het telegraafnet op elkaar aan te sluiten. Dit zou toelaten om enerzijds telefonische signalen over de telegrafische lange afstandsverbindingen te verzenden en anderzijds telegraafverkeer via een telefonische oproep toe te laten.

De nood aan een staatsmonopolie wordt nog onderlijnd door een argumentatie volgens welke de Staat als 'vertegenwoordiger van het publiek belang' verplicht

(28) Een aantal argumentaties werden ontwikkeld in de begeleidende teksten bij de wet van 1883: *Loi concernant l'établissement et l'exploitation de réseaux téléphoniques*, 11 juni 1883. *Pasinomie*, vierde reeks, dl. 18, p. 123-137.

(29) *Parlementaire handelingen*, 1884-1885, 7 juli 1885, p. 1464-1474; 1888-1889, 21 maart 1889, p. 691-694. *Parlementaire documenten*, Kamer, 1886-1887, nr. 91; 1890-1891, nr. 21.

is telefoonlijnen aan te leggen in regio's waar privé-exploitatie niet rendabel is. Dit is slechts mogelijk als de overheid ook beschikt over de inkomsten van de rendabele gebieden. De liberale minister Olin beschouwt de uitbating van telefonie door privé-concessionarissen daarom als een overgangsfase naar staatsexploitatie. De voorspelling van Olin blijkt correct te zijn. In 1891 staat het besluit van de regering vast: de diverse netten zullen overgekocht worden zodra dit mogelijk is, met name tien jaar na de toekenning van de concessie. In uitvoering van deze beslissing worden de netten van de Bell-groep overgenomen in 1893.³⁰ Op 1 januari 1896 is het overnameproces voltooid. De mechanismen die leidden tot staatsvername van de telefoonnetten zijn vergelijkbaar met de motieven die de monopolisering van de telegrafie ingaven. Rendabiliteitsproblemen en winstoogmerken verhinderen dat de privé-sector, althans volgens de heersende politieke mening, het telefoonnet op een degelijke wijze ontwikkelt.

De overheid van haar kant redeneert in termen van algemeen economisch en 'publiek' belang en wil de telefonie een grotere verspreiding geven. Zij argumenteert dat dit enkel haalbaar is via kruissubsidiëring en acht een monopolie daarom noodzakelijk. En omdat een privé-monopolie niet tolereerbaar is, komt deze opdracht enkel en alleen de overheid toe. Bovendien ontwikkelt telefonie zich tot een concurrent van telegrafie die zelfs een deel van de inkomsten uit telegraaf-exploitatie afroemt. De openbare telegraafdienst is inmiddels deficitair en de financieringsmechanismen worden hierdoor in het gedrang gebracht. Als blijkt dat deze interventie niet volstaat om het communicatienetwerk in voldoende mate uit te breiden, neemt de Staat de uitbouw ervan op zich. Het overheidsmonopolie blijkt een aantal mogelijkheden in zich te dragen die exploitatie door de privé-sector niet kan garanderen. De overheid zou minder gebonden zijn aan winstoogmerken, ze zou het communicatienet kunnen uitbouwen naar gebieden waar de exploitatie niet rendabel is en daarbij lage tarieven hanteren.

Op dit vlak is er echter een belangrijk verschil vast te stellen tussen telegrafie en telefonie. Net als in de telegrafie wordt een monopolie noodzakelijk geacht om de telefonie in het algemeen belang en door middel van kruissubsidiëring uit te breiden naar minder rendabele gebieden. Achteraf kan de gegrondheid van deze redenering echter in vraag worden gesteld. Telegrafie had vooral nut om lange afstanden te overbruggen. De inkomsten uit internationale verbindingen stonden in voor de subsidiëring van het telegraafverkeer over korte afstand. In een klein land als België was een dicht bekabeld telegrafisch net niet zo rendabel en werd voor het lokaal verkeer in belangrijke mate een beroep gedaan op kruissubsidiëring. Met de telefonie ligt dit anders. Telefonie wordt in de eerste plaats geïntroduceerd als middel voor lokale communicatie. Korte-afstandsverbindingen kunnen daarom ook in België een rendabele onderneming zijn, die kruissubsidiëring overbodig maken. De monopolisering van de telefonie was bijgevolg om strikt economische redenen niet nodig.

Hoewel de intrede van telefonie het Belgische telecommunicatielandschap aanvankelijk verstoort, is de episode van 1876 tot 1914 er één van consolidatie: de basismechanismen die de telecommunicatie voordien beheersten, worden grotendeels bevestigd. Het doorvoeren van een staatsmonopolie in telefonie illustreert nog de aanwezigheid van een politieke cultuur inzake telecommunicatie. Deze

(30) Zie onder meer de koninklijke besluiten van 30 december 1893, 23 januari 1894, 13 januari 1894, 22 december 1894, 21 december 1895, 31 december 1895, 5 januari 1896, 22 januari 1896. Zie ook *Parlementaire handelingen*, Kamer, 1895-1896, 21 mei 1896, p.1415. *Exposition de la situation de royaume de 1876 à 1900*, dl.3, p.722.

houding was eigenlijk een resultante van de manier waarop de Belgische telegraafdienst werd uitgebouwd. Overname van telefoonnetten verantwoordt men op dezelfde wijze als men eerder deed voor telegrafie.

VI. De effectiviteit van de openbare dienst

Tijdens het Interbellum ondergaat de Belgische telecommunicatiemarkt aan de aanbodzijde ingrijpende wijzigingen. Kleine producenten moeten wijken voor transnationale ondernemingen. Deze evolutie is ondermeer het resultaat van een concentratietendens bij de producenten van telecommunicatie-apparatuur die al tijdens de negentiende eeuw een aanvang nam. Na 1918 vergroten multinationale groepen hun greep op de sector nog.³¹ De producenten van telecommunicatiemateriaal die tijdens het Interbellum actief zijn op de Europese markt beogen de verticale integratie van het bedrijf; de koppeling van de produktie van apparatuur aan privé-exploitatie van het net lijkt immers de beste garantie voor maximale winst.

Tegelijk kent de administratie van telegraaf en telefoon zware problemen.³² De automatisering van het net en het aanleggen van lange afstandsverbindingen vergen investeringen zonder voorgaande. Maar de administratie slaagt er niet in om de door de toenemende vraag noodzakelijk geworden modernisering van het Belgische telefoonnet, door te voeren. Het ontbreekt haar daarvoor aan financiële middelen en aan beheersautonomie. Het budget van de administratie staat ingeschreven in de (jaarlijkse) algemene rijksbegroting. Op de markt kunnen geen leningen aangegaan worden. Tenslotte beantwoordt de structuur van de administratie voor telegraaf en telefoon niet langer aan de heersende behoeften.

Vanaf 1926 overweegt de overheid daarom de oprichting van een Regie van Telegraaf en Telefoon (RTT).³³ Deze autonome regie zou België moeten toelaten de exploitatie van het telecommunicatienetwerk aan te passen in functie van nieuwe economische en technologische imperatieven. De grote problemen die zich tijdens de jaren 1920 voordoen, gekoppeld aan de opkomst van internationale telecomgiganten, leidt in 1925 tot een overnamebod op het Belgische netwerk door het Amerikaanse concern ITT, dat eigenaar is van de belangrijkste Belgische produktie-eenheid van telecommunicatie-apparatuur (de *Bell Manufacturing Company* te Antwerpen). Even lijkt het erop dat de overheid zal ingaan op het bod, in de hoop inkomsten te genereren om de financiële problemen van de Staat op te lossen. De plannen om de exploitatie van het telecommunicatienet in concessie te geven, stuiten evenwel op verzet van de Belgische Werkliedenpartij, die vindt dat dit een negatie zou zijn van de economische rol van de Staat, en het einde zou betekenen van de notie openbare dienst.³⁴

Het compromis dat wordt bereikt binnen het spanningsveld tussen de internationale concerns aan de economische kant, en de Belgische Werkliedenpartij

(31) P. VERHOEST, *o.c.*, pp. 96-100.

(32) *Ibidem*, pp. 92-96.

(33) *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 1925-1926, 21 januari 1926, pp. 319-320; 26 januari 1926, pp. 334-340.

(34) *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 1925-1926, 27 januari 1926, pp. 342-343.

aan de andere kant, leidt in 1930 tot de oprichting van de 'autonome' Regie van Telegraaf en Telefoon.³⁵

Wat betreft de fundamentele opties van de RTT wordt rekening gehouden met de doelstellingen van beide machtsgroepen. De RTT is eigendom van de Staat en ressorteert rechtstreeks onder de bevoegdheid van de minister van PTT. De Belgische Werkliedenpartij zorgt er ook voor dat de parlementaire controle op de Regie behouden blijft. Toch omvat het plan voor de oprichting van de RTT een belangrijke toegeving aan de produktiesector. Door de Regie een ruime financiële autonomie te verlenen, wordt niet alleen een beter beheer nagestreefd, maar wordt ook in de mogelijkheid voorzien om met de industrie verbintenissen op lange termijn aan te gaan. Exploitant en producent onderhouden op deze manier een relatie die aan de industrie een beveiligde afzetmarkt biedt.

De oprichting van de RTT formaliseert de machtsverhouding tussen de industriële producenten en de Staat als netwerkbeheerder. Tussen beide bestaat een dubbele afhankelijkheidsrelatie. De telecommunicatieproducenten vertegenwoordigen een economisch en technologisch potentieel waarmee ze de overheid tot inschikkelijkheid kunnen bewegen. De overheid ontleent haar macht dan weer aan de afhankelijkheid van de industrie om haar produkten af te zetten. De machtsbalans helt uiteindelijk over in het voordeel van de industrie. Eenmaal de bevoorrechte relatie tussen producent en exploitant gevestigd is, verliest de overheid het voordeel van een volwaardige concurrentiële situatie in de produktiesector. De Belgische markt blijkt te klein om aan de verschillende grote produktiehuizen voldoende afzetruimte te bieden. Dit leidt in de sector van de commutatatie tot een marktaandeel van 70 tot 80% voor de *Bell Manufacturing Company*. Deze bevoorrechte relatie tussen RTT en Bell Telephone bevat de kiemen van een potentieel conflict, zoals na de Tweede Wereldoorlog nog uitvoerig zal blijken.

Tijdens het Interbellum komt het Belgische expansiebeleid inzake telefonie beide partijen ten goede. De industrie heeft het moeilijk om haar produkten in het buitenland af te zetten, maar kan rekenen op een verzekerde binnenlandse afzet. Voor de overheid biedt telefonie een mogelijkheid om de economie te ondersteunen. Ze doet dit op directe wijze door de industriële produktie aan te zwengelen en de werkloosheid te bestrijden, en indirect door het land te voorzien van een degelijke communicatie-infrastructuur. De expansie van het telefoonnet wordt verder aangemoedigd door een beleid van lage tarieven, waarmee telefonie in het bereik van een ruimer publiek komt.³⁶ Deze politiek werd verdergezet na de Tweede Wereldoorlog. De aanpak is niet alleen geïnspireerd door sociale of politiek-economische motieven. Het beleid is in de eerste plaats ingegeven door een bedrijfsmatige noodzaak. Wanneer men rond de eeuwwisseling de rendabiliteitsdrempel van de manuele telefonie bereikt, dringt de automatisering van het net zich op. De investeringen zijn echter aanzienlijk, zodat nieuwe gebruikers moeten worden aangetrokken. Op termijn zijn kunstmatig laag gehouden tarieven nochtans onhoudbaar. De RTT staat in voor haar eigen middelen en moet daarom een blijvend deficit vermijden. Het tariefbeleid houdt bijgevolg het midden tussen beide doelstellingen: expansie en rendabiliteit. Blijkbaar slaagt de RTT erin dit evenwicht te vinden. Vanaf 1930 gaat het steeds beter met de telefoonexploitatie. De nieuwe structuur van de openbare telecommunicatie lost de verwachtingen in.

(35) Wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van Telegraaf en Telefoon, *Belgisch Staatsblad*, 2 augustus 1930.

(36) P. VERHOEST, *o.c.*, pp. 110-111 en 141-146.

Ook na de Tweede Wereldoorlog gaat het de RTT relatief voor de wind; het vooroorlogse *élan* wordt verdergezet en voor de Belgische openbare telecommunicatiesector breekt een bloeiperiode aan.

De wederopbouw van het net na Wereldoorlog II verloopt relatief vlot, al weegt de financiële aderlating als gevolg van de oorlog door. Wel wordt voor het eerst een uitzondering gemaakt op het principe van de autonomie van de Regie, door de toekenning van een buitengewoon staatskrediet om de gevolgen van de oorlog te verzachten.³⁷

Vrij snel wordt duidelijk dat de concrete invulling van het autonomiebegrip dat in de politieke retoriek vaak voorkomt, verduidelijking verdient. De wet van 1930 bedeelde de RTT met een financiële autonomie ten opzichte van de centrale overheid. De Regie moest enerzijds vrij kunnen beschikken over haar financiële middelen en mocht anderzijds geen bijstand van de Staat ontvangen. Wel was er de controle van het parlement, onder de vorm van de goedkeuring van de budgetten voor elk dienstjaar en de toestemming om onder de waarborg van de Staat leningen aan te gaan. In die zin moet het begrip financiële autonomie een eerste maal genuanceerd worden: het investeringsprogramma van de Regie moet goedgekeurd worden en de overheid kan op die manier stimulerend of remmend haar stempel drukken. Bovendien moet de Regie aan de Staat jaarlijks een rente betalen voor haar eigendommen en is zij verplicht haar winsten af te staan wanneer na aftrek van 5% voor het personeel, het plafond van het reservefonds overschreden wordt. De autonomie, geïnstalleerd bij de wet van 1930 is met andere woorden relatief. De overheid kan het activiteitenprogramma van de Regie beïnvloeden, vooral ook omdat de minister van PTT als hoofd van de RTT, over de beslissingsmacht beschikt.

In de bloeiperiode van de RTT valt vooral het stimuleringsbeleid op dat gevoerd wordt door minister Anseele, die het ministerie van PTT tussen 1954 en 1973 regelmatig bemant. Zijn beleid bestaat eruit de Regie te hanteren als een instrument voor het voeren van een industriële politiek. Het kadert in het Keynesiaanse denken van de jaren vijftig en past binnen de socialistische visie op het functioneren van de openbare ondernemingen. De bevordering van de werkgelegenheid en de stimulering van de industriële groei zijn daarbij cruciaal, terwijl de telecommunicatie-infrastructuur ook steeds belangrijker wordt voor het economisch leven van het land. De Regie moet op topsnelheid draaien en niets mag haar expansie intomen. Dit heeft gedeeltelijk tot gevolg dat de RTT op het einde van de jaren 1960 aan de spits van de vooruitgang staat, ook op Europees niveau.

Door de actieve investeringspolitiek van de overheid groeit de schuldenlast van de RTT in de loop der jaren evenwel gevaarlijk aan. De economische crisis vanaf 1973 maakt duidelijk dat de Regie niet onbegrensd kan investeren. De Regie blijkt intussen steeds afhankelijker te zijn van haar geprivilegieerde leveranciers, wat onder andere met zich meebrengt dat de prijzen van de commutatie- en transmissiemateriaal te hoog liggen. De RTT wordt er, in het kader van de industriële overheidspolitiek, toe verplicht in ruime mate bij te dragen in de onderzoeks- en ontwikkelingskosten van haar bevoorrechte leverancier. Bovendien sluit de hogere overheid in het kader van haar industriële politiek bijzondere samenwerkingsak-

(37) *Aanvullend verslag van het Comité van toezicht over de RTT dienstjaren 1939-1943* en voorwoord van de minister bijgevoegd bij het RTT-verslag over het dienstjaar 1943. E. LECAT, *De financiering van telegrafien en telefonen (tweede deel)*. *RTT-Blad*, 1947, nr.7, p.15.

koorden af met die leveranciers, boven het hoofd van de Regie om. Die politieke inmenging illustreert nogmaals hoe de relatieve autonomie waarover de Regie beschikt, haar efficiënte werking hypothekeert.

Verder stellen eng politieke bijsturingsmaatregelen de autonomie van de Regie in vraag. De afhankelijkheid van de RTT ten opzichte van de politieke wereld uit zich in de grote macht van de bevoegde minister. De opeenvolgende ministers voeren een benoemingspolitiek ten voordele van personeel uit de eigen politieke zuil. Deze politieke invloed leidt ook tot een verregaande politisering van de instelling, die steeds bureaucratischer wordt. Voorts leggen de achtereenvolgende ministers verschillende accenten in het beleid. Coalitiewissels liggen zo aan de basis van discontinuïteit in het beheer. Dit schept vooral problemen in periodes van politieke instabiliteit. Discontinuïteit in het beleid en politisering worden, ook door de betrokken actoren, naar voor geschoven als gedeeltelijke verklaring voor het matig functioneren van de Regie.

De druk om het RTT-monopolie ter herzien wordt steeds groter. In de socialistische wereld groeit het besef dat dringend structurele maatregelen nodig zijn om de Regie uit haar impasse te halen en het voortbestaan van de openbare dienst te waarborgen. Daarom stelt de socialistische minister van PTT Willockx in 1981 als eerste voor een structuurhervorming van de Regie door te voeren.³⁸

De vraag dringt zich daarbij op of een maximalistische visie op de werking van de openbare diensten, waarbij de RTT ingeschakeld wordt in de industriële politiek, gewenst is. Anderzijds is de werking van een groot overheidsbedrijf dat een kleine 30.000 mensen tewerkstelt en voor miljarden bestellingen doet, onlosmakelijk verbonden met de nationale economie. De vraag blijft daarom in hoeverre de RTT ingeschakeld kan worden in de economie, zonder dat haar fundamentele opdracht, namelijk de uitbouw van de infrastructuur, in het gedrang komt. De door Willockx geïnitieerde hervorming zal met de Belgacom-wet pas tien jaar later verwezenlijkt worden door zijn collega Colla. De liberale en christendemocratische opvolgers van Willockx na 1981 blijken minder te voelen voor een grondige hervorming, ook al omdat de Europese Commissie intussen werkt aan een hervorming van de openbare telecommunicatiesector. Terwijl een 'commissie der wijzen' de RTT-problematiek bestudeert, voeren ze veeleer een conjunctureel beleid, op het gevaar af de Regie opnieuw te hanteren als een instrument voor een economisch-industriële beleid. De politieke rollen lijken in die zin omgekeerd. Uiteindelijk zal de impuls van de Europese Commissie nodig zijn om de idee van een hervorming definitief ingang te doen vinden.³⁹

VII. Besluit: nieuwe structuren voor de openbare dienst

Laten we nog even terugkomen op de krachtlijnen van het privatiseringsdebat gedurende de laatste 200 jaar. Het is gebleken dat de Belgische overheid tijdens de negentiende eeuw een belangrijke rol op zich genomen heeft wat betreft de sector telecommunicatie. Op beleidsniveau groeide het inzicht dat een aantal diensten noodzakelijk waren in het algemeen belang van het land: niet hun fiscale betekenis was belangrijk, wel hun rol in de ontwikkeling van de maatschappij in het algemeen, en van de handel en de industrie in het bijzonder.

(38) *Parlementaire Documenten*, Kamer, 1980-1981, nr.4-XV/2, p.6-8.

(39) Deze tekst is een interpretatie op basis van hoofdstuk 6 van P. VERHOEST, o.c..

Deze ontwikkeling ging gepaard met discussies over de fundamentele opties die de overheid diende te nemen. Het principe van *laissez faire* was steeds het politiek en economisch uitgangspunt, maar als de overheid dat nodig achtte, werd een pragmatische houding aangenomen. Zij zag een belangrijke taak weggelegd in de uitbouw van de transport en communicatie-infrastructuur.

Is de overheid geslaagd in de doelstellingen die zij gaandeweg heeft verwoord? Voor de periode tot 1970 lijkt dat zo.

Tijdens de eerste helft van de negentiende eeuw beschikte België over vrijwel geen communicatiekanalen. Onder druk van economische en internationale drukingsgroeperingen, en uit de nieuwe definities over de taak van de overheid, ging de Staat zich resoluut bezig houden met de ontwikkeling van een nationaal infrastructuurnetwerk, zowel voor transport als voor communicatie. Vanzelfsprekend ging deze weg niet over rozen. De parlementaire interpellaties over het niet afdoende functioneren van bepaalde diensten, de te hoge tarieven en de rol van de overheid in het algemeen, waren legio. Maar de overheid en de betrokken administraties waren kennelijk soepel genoeg om gevat te reageren op de dikwijls terechte kritieken. Het politieke denken over openbaar nut werd steeds verder ontwikkeld, en tijdens de periode 1850-1913 werd een indrukwekkende inspanning geleverd. Met de ontwikkeling van de post, de telegraaf en de telefoon overal te lande en in relatie met Europa en de wereld, werd een snelle economische groei en algemene maatschappelijke ontwikkeling mogelijk. De overheid had een scherp inzicht in haar opdracht terzake. De enkele keren dat het privé-initiatief een kans kreeg, bleek dat enkel de overheid kon instaan voor de algemeenheid van de dienstverlening.

Ook tijdens de twintigste eeuw stond de Staat in voor de notie van het openbaar nut. Noodzakelijk geachte modernisering van de netwerken, de uitbouw van nieuwe diensten werden telkens uitgevoerd voor het hele grondgebied. Daaraan koppelde de overheid, in vele gevallen geïnspireerd door internationale beslissingsmechanismen, een doordachte tarievenpolitiek.

Zodoende werd België op communicatie- en transportgebied één van de centrale landen van Europa. In het licht van de exportgerichte Belgische economie is een progressief en uitgebreid netwerk van het grootste belang. De overheid heeft hiermee terdege rekening gehouden. De overheid beschikte met de monopolies, volgens het heersende politieke denken, over het meest doeltreffende middel om de (tele)communicatie-infrastructuur uit te bouwen. In tegenstelling tot de privésector zal de Staat er zich niet toe beperken een dienst aan te bieden daar waar het rendement het hoogste is. De overheid moet post, telegraaf en telefoon uitbouwen als een dienst aan de gebruikers en moet deze gebruikers op voet van gelijkheid behandelen. De overheid levert diensten die de privésector onder dezelfde omstandigheden niet zou aanbieden. Daarom, nog steeds volgens het gangbare politieke denken uit het verleden, is een staatsmonopolie gerechtvaardigd. Het centrale uitgangspunt vanaf de negentiende eeuw in de diverse politieke gedingen, het verstrekken van een universele dienst die vitaal is voor de ontwikkeling van de samenleving, was een consensus.

Centraal in het betoog stond de relatief succesvolle overheidsexploitatie van een aantal diensten, althans tot rond 1970. Vanaf dan is het departement van PTT onderworpen aan toenemende kritiek, die uiteindelijk uitmond in de Vlaams liberale eis tot privatisering. De liberale strategie speelt in op de internationale liberaliseringstrend inzake telecommunicatie. De produktiesector is bereid in netwerkexploitatie te investeren. De toenemende vraag aan telecommunicatiediensten speelt in hun voordeel. Maar vooral de grootgebruikers dringen aan op een her-

ziening van de exploitatiemodaliteiten voor de basisinfrastructuur. Het streven van de professionele gebruikers is *cost-based pricing*, de tarifiëringwijze waarbij de prijs voor een verbinding het dichtst de reële kost benadert. Privatisering zien zij als de meest geschikt weg daartoe. Het Britse voorbeeld versterkt deze overtuiging. Na de privatisering van British Telecom stegen de residentiële tarieven tussen 1980 en 1987 met 46%, terwijl de internationale tarieven met 60% daalden. De openbare sector daarentegen werkt traditioneel volgens het principe van de *value based pricing*. Tarieven worden berekend in functie van de maatschappelijke waarde van de dienst, zoals in dit historisch overzicht aan de hand van het mechanisme van de kruissubsidiëring uitvoering is aangetoond.

De vraag blijft welke exploitatieformule het meest aangewezen is. Indices als winst en algemeen opzet van de dienstverlening lijken te pleiten voor privé-exploitatie. Penetratiegraad en toegankelijkheid pleiten ogenschijnlijk in het voordeel van overheidsbedrijven. Zo wordt de problematiek in de hedendaagse academische debatten voorgesteld. In de politieke debatten is de simplificatie, zo blijkt, nog groter. Een eenduidig antwoord op deze vraag wie het netwerk het best zal exploiteren kan evenwel, noch op theoretische gronden, noch op basis van historische voorbeelden gegeven worden. Literatuurstudie wijst uit dat voor elk argument pro privatisering van overheidsmonopolies, tegenargumenten bestaan. Bovendien bestaan er historisch gezien zowel voorbeelden van geslaagde privé-exploitatie als van dito overheidsuitbating, en omgekeerd. De zin of de onzin van overheidsexploitatie inzake basisdiensten kan met andere woorden niet gestoeld worden op 'objectieve' economische criteria. De keuze voor de ene of de andere exploitatievorm kan alleen maar gebeuren op basis van pragmatische argumenten.

Zo was het ook niet onze bedoeling aan te tonen dat de privé-sector niet goed zou gewerkt hebben in de Belgische situatie. Integendeel, een dergelijke *counterfactual* analyse zou wellicht heel wat argumenten pro het privé-initiatief gereveerd hebben.

Netwerkexploitatie gaat niet zozeer om de uitbating van diensten, maar ook om infrastructuurwerken die verder reiken dan alleen maar de winstgevende deelsectoren. In het Belgische verleden is gebleken dat de overheid garant staat voor het ter beschikking stellen van de dienst over heel het grondgebied en aan zo breed mogelijke lagen van de bevolking. Privé-exploitatie bleek in de Verenigde Staten een haalbare formule, mits een afdoende regulering. De vraag pro of contra overheidsregulering moet bijgevolg geherformuleerd worden. Loont de omschakeling de moeite?

De omschakeling naar privé-exploitatie is niet altijd onproblematisch, zoals in het Verenigd Koninkrijk is gebleken na de privatisering van *British Telecom*. Het tegengaan van monopoliseringstendensen en het behoud van garanties voor een universele dienstverlening bij privatisering vergt een ingewikkelde regulering. De paradox van 'deregulering' is, zoals door verschillende buitenlandse voorbeelden wordt geïllustreerd, dat de nood aan regulering enorm toeneemt.

Ook een gedeeltelijke privatisering is denkbaar. In dat geval lijkt het echter niet aangewezen om de opbrengst van deze operatie te storten in de put van de staatskas. Op die manier herhaalt men de fouten uit het verleden: het aanwenden van de telecommunicatie-exploitatie voor secundaire doelstellingen. De verdere uitbouw van het telecommunicatienetwerk is vitaal voor de economische ontwikkeling van het land. De verkoop van Belgacom-aandelen kan aangewend worden om de marktpositie van het overheidsbedrijf te versterken. In de veranderende internationale context kan Belgacom een bijkomende kapitaalsinjectie gebruiken.

In het historisch overzicht is naar voor gekomen dat internationale ontwikkelingen in en buiten de telecommunicatiesector de Belgische beslissingen terzake beïnvloeden. Vandaag verkleint de manoeuvreerruimte van de Belgische Staat nog door de interventie van de E.G. Van de vier belangrijkste categorieën actoren -overheid, exploitant, producenten en gebruikers- in de sector zijn er vandaag drie geïnternationaliseerd. De producenten waren reeds internationaal van bij de opkomst van de telefoon, en dit fenomeen versterkte zich vooral vanaf de jaren 1920. Ook de professionele gebruikers hebben drukingsgroeperingen opgezet die hun eisen moeten ondersteunen. De Staat van zijn kant heeft een deel van zijn soevereiniteit aan een supra-nationaal niveau afgestaan. Steeds meer beslissingen worden genomen op Europees niveau. Tegenover deze drie geïnternationaliseerde actoren opereert enkel nog de uitbater van het netwerk hoofdzakelijk binnen de nationale grenzen. Men kan zich afvragen of deze situatie houdbaar is, vooral met de opening van de Europese grenzen in het vooruitzicht. Grote telecommunicatie-uitbaters als *British Telecom* en *France Telecom* zijn alvast de mening toegedaan van niet. Privatisering in België opent op termijn de grenzen voor deze concerns. Ze richten zich steeds meer op de geliberaliseerde segmenten van de internationale markt. België zal zich moeten bezinnen of het nationale netwerk in zelfbeheer moet blijven. In het geval van privatisering wordt een Belgische verankering van het netwerk, gezien de internationale liberaliseringstendens, bijzonder problematisch.

In historisch perspectief moet de hervorming van de Belgische telecommunicatieregulering van 1991 ingeschat worden als een nieuwe en belangrijke herdefiniëring van de staatsstussenkomst terzake. Wanneer rond 1980 economische en technologische ontwikkelingen nieuwe markten openen, werd, net als in het verleden, de vraag gesteld wie deze markten zou uitbaten : de Staat of de privésector. De exacte reikwijdte van het staatsmonopolie moet opnieuw afgebakend worden. De RTT oordeelt aanvankelijk bijvoorbeeld, dat de nieuwe marktsegmenten zoals datatransmissie en mobilofonie onder haar monopolie vallen. Vanuit diverse hoeken wordt echter geoordeeld dat de openbare dienst noch over de financiële middelen, noch over de organisatorische capaciteit beschikt om de vereiste investeringen te bekostigen. Privé-initiatief zou hier dus een oplossing kunnen zijn.

De wettelijke regeling van 1991 verbiedt de tot Belgacom omgevormde Regie, conform de Europese regulering, om de markt van terminals te monopoliseren. Voorts wordt verhinderd dat Belgacom haar monopolie zou uitbreiden naar andere nieuwe diensten dan de mobilofonie. Belgacom kan op beide markten wel met de privé-sector in concurrentie treden.

Het overheidsbedrijf houdt evenwel de basisinfrastructuur onder monopolie en bewaart tevens het recht om in exclusiviteit de telefoondienst aan te bieden. In grote trekken behoudt Belgacom aldus de voornaamste bevoegdheden die reeds in de wet van 1930 voor de RTT waren ingeschreven. Nieuw aan het statuut van Belgacom is wel dat voor het eerst duidelijk omschreven wordt wat de taken van openbare dienst inhouden. In die zin kan men veronderstellen dat de hervorming van 1991 niet zozeer de fysische grenzen van het monopolie herschikt, maar eerder dat het een herafbakening is van de maatschappelijke functie die aan de netwerk-exploitant wordt opgelegd.

De verplichting die aan Belgacom wordt opgelegd om een universele dienst te waarborgen is een afslanking van de taken waarmee de RTT sinds de Tweede Wereldoorlog was belast. Voordien intervenieerde de Staat met de telecommunicatie hoofdzakelijk op indirecte wijze in de economie : het ging om de uitbouw van een infrastructuur. De instrumentele inschakeling van de RTT in de industriële

overheidspolitiek na Wereldoorlog II was juist één van de oorzaken van haar matig functioneren. De inschakeling van de RTT voor economische overheidsinterventie ging ten koste van haar fundamentele opdracht: de universele dienst waarborgen. De wetgever was zich blijkbaar bewust van deze problematiek. Bij het opstellen van de wet op sommige overheidsbedrijven werd ervoor gezorgd dat Belgacom meer vrijheid krijgt om met commerciële partners te interageren. De Belgische telecommunicatie-exploitant kan niet langer ingeschakeld worden in een industriële staatspolitiek, tenzij in gevallen van 'strategisch belang'. Maar in tegenstelling tot de RTT zal Belgacom, althans volgens van de wet, hier financieel niet meer zelf voor opdraaien. Tegelijk bevat de nieuwe regeling een belangrijke innovatie: voor de eerste maal wordt de openbare dienst in de wet gedefinieerd.

Deze omschrijving beantwoordt ook aan de regels opgelegd door de Europese Gemeenschap. Het kan overigens niet ontkend worden dat de E.G.-richtlijnen de sluitsteen van de 'wet Belgacom' zijn. Toch beantwoordt de oprichting van Belgacom ook aan specifieke noden van de Belgische telecommunicatie-exploitatie. Dit was ook reeds het geval met de oprichting van de RTT in 1930. Deze was immers niet alleen het antwoord op druk van de internationale telecommunicatie-industrie, maar ook op de problemen van de administratie van telegraaf en telefoon. Ook bleken de relaties tussen de verschillende actoren in de telecommunicatie verziekt. Een te grote ministeriële macht veroorzaakte discontinuïteit van het beheer in tijden van politieke instabiliteit. De inschakeling van de RTT in het politieke bestel zorgt er bovendien voor dat de instelling gepolitiseerd raakt en bureaucratisch wordt. Ook hier moet de nieuw verworven autonomie de uitkomst bieden.

De relaties tussen de verschillende actoren in het telecommunicatielandschap worden hiertoe transparanter gemaakt, zodat er in de praktijk minder belangenvermenging kan zijn dan voordien. We hadden het in dit verband reeds over de manier waarop de relatie met de industrie werd hertekend. Maar ook de banden tussen overheid en Regie worden versoepeld: de belangen van overheid en exploitant zijn per contract vastgelegd, uitbatings- en reglementeringsfuncties worden gescheiden en de macht van de minister is duidelijker afgebakend. Alle wetten bevatten nochtans onvolkomenheden en achterpoorten. Hoe autonoom Belgacom zal zijn, zal daarom in grote mate afhangen van de manier waarop de politieke wereld met zijn verantwoordelijkheid omspringt.

Precies op dit punt articuleert zich de voornaamste kritiek van de tegenstanders van overheidsexploitatie. Privatisering van de RTT-Belgacom is volgens hen het enige realistisch alternatief om komaf te maken met de politisering van de instelling. Deze politisering is, tenminste in hun politieke discours, de voornaamste oorzaak voor de het gebrek aan efficiëntie bij de RTT. Politieke opposenten werkzaam in de schoot van de RTT-Belgacom wijzen eerder op de overdreven politieke inmenging op het vlak van het strategisch beheer. Het anti-politiseringsargument in het pleidooi voor efficiënt beheer verliest daardoor zijn kracht niet. De maatschappelijke kost voor de slechte werking van een aantal overheidsdiensten is volgens deze opvatting, zo groot geworden, dat een privatisering - met eventueel minder nadruk op de notie van algemene dienst - toch een globaal economisch voordeel zou opleveren.

De optie voor één of andere exploitatieformule hangt niet alleen af van 'meetbare' economische gegevens of technische imperatieven, maar ook van politieke keuzes die in een bepaalde maatschappelijke en historische context gemaakt worden. Dit betekent niet dat economische of technische mechanismen geen rol spelen bij de totstandkoming van een regulering inzake telecommunicatie, wel inte-

gendeel. Maar ook het spel van de machtsverhoudingen tussen de betrokken actoren in de telecommunicatiesector speelt wezenlijk mee. De keuze voor of tegen overheidsregulering wordt bovendien beïnvloed door de historisch gegroeide 'politieke cultuur' met betrekking tot telecommunicatie.

In het licht van dit alles is het misschien aangewezen om Belgacom eerst de kans te geven haar waarde te bewijzen, gezien de garanties die deze formule biedt met het oog op een universele dienstverlening. De voorstanders van het behoud van de openbare dienst zullen dan wel moeten inzien dat dit enkel mogelijk is als de instelling een maximale autonomie krijgt. Als Belgacom zich met andere woorden kan gedragen als een openbaar 'bedrijf'. Indien niet, dan lijkt privatisering onafwendbaar.

Summary: Telecommunications Policy in Belgium. An Historical Perspective.

The debate on the privatization of some public enterprises in Belgium has been reopened. Pros and cons seem to be inspired by ideological and political imperatives rather than by scientific considerations. The way in which similar debates were carried out during Belgian history, highlights some features of the actual debate. This paper traces back the way in which the tensions between the public and the private sectors have been approached and regulated. This historical analysis points to some inconsistencies and shortcomings of actual opinions on telecommunications regulation in Belgium, and more generally to the social function of telecommunications in contemporary society.

Structure sociologique de l'électorat écologiste en Wallonie.

Une première exploration

par René DOUTRELEPONT, Marc JACQUEMAIN et
Michel VANDEKEERE

Centre Liégeois d'Etude de l'Opinion (CLEO) Université de Liège

Introduction

Le scrutin du 24 novembre dernier a confirmé, en Wallonie, la montée en puissance d'ECOLO, qui, d'élection en élection, transforme le paysage politique de la Région. La Wallonie devient ainsi, avec la France depuis ses propres élections régionales, une des plus fortes zones d'implantation de l'écologie politique.

Cette évolution avait déjà imposé aux formations politiques classiques de prendre au sérieux les *thèmes* écologiques : il n'y a plus aujourd'hui un seul parti qui n'ait mis du vert dans son programme, même si c'est avec une intensité et des intentions variables. En Wallonie, cela n'a pourtant pas empêché les partis traditionnels de perdre encore du terrain au profit d'Ecolo. Aussi commencent-ils maintenant à prendre en compte le *parti* écologiste lui-même : ainsi, les formations de la majorité gouvernementale ont invité les écologistes flamands et wallons au dialogue de communauté à communauté, alors que les libéraux s'en trouvaient exclus.

Si le phénomène écologiste s'impose donc sur la scène politique, la sociologie électorale n'a jusqu'à présent réagi que timidement : la plupart des analyses se sont limitées à des interprétations globalisantes, plausibles, mais dépourvues d'étayage factuel. Il a à cette carence une raison purement arithmétique : jusqu'il y a peu, le contingent d'électeurs Ecolo dans un échantillon représentatif de la population wallonne était trop faible pour permettre une analyse statistique fiable. La progression du vote écologiste fournit donc au sociologue non seulement un fait nouveau intéressant, mais également une opportunité nouvelle de l'étudier.

L'article qui suit tente de faire un premier point, encore conjectural, bien sûr, sur les caractéristiques sociologiques de cet électorat. Les données utilisées ne proviennent pas d'un sondage pré- ou post-électoral au sens classique. Elles sont issues d'une vaste série d'enquêtes, menées entre novembre 1988 et mars 1991 par le CLEO¹, qui comportaient, entre autres, une question sur les votes de 87

(1) Ces enquêtes ont été réalisées dans le cadre du projet 'Wallobaromètre' mené par le CLEO à la demande et avec l'appui financier du Ministre-Président de l'Exécutif de la Région Wallonne. Six enquêtes ont été réalisées, portant chacune sur un échantillon de 1000 personnes, représentatif de la population wallonne. La problématique générale du projet était centrée sur l'identité wallonne, ainsi que sur la perception des institutions régionales, nationales ou communautaires.

et une question sur les intentions de vote au moment de l'enquête. Dans le cas présent, nous utilisons les données issues de la dernière enquête (mars 91).

Cette stratégie *d'exploitation secondaire* présente un inconvénient : elle appréhende les intentions de vote à une certaine distance de l'élection, c'est-à-dire à un moment où ces intentions ne sont pas encore définitivement formées. Il y a donc sans aucun doute une certaine distance entre l'électorat Ecolo *potentiel*, tel qu'il est saisi dans l'enquête, et l'électorat *effectif*, tel qu'il s'est exprimé le 24 novembre.²

L'utilisation des données du "Wallobaromètre", d'un autre côté présente aussi un avantage non négligeable : vu le nombre et l'originalité des questions posées, il est possible de mener des analyses fort détaillées, tant sur les traits sociologiques de cet électorat potentiel que sur ses opinions et attitudes.

Dans le cadre de cet article, on s'en tiendra aux caractéristiques *sociologiques* des électeurs Ecolo. On laissera donc pour plus tard la description de leurs opinions et attitudes. Cela étant dit, l'ambition de cette analyse va plus loin qu'une description variable par variable. Nous tenterons en effet de construire des *modèles à plusieurs variables indépendantes* reprenant les principaux déterminants du vote écologiste.

Le texte comprendra donc deux parties :

- en premier lieu, une description sociologique de l'électorat déclaré d'Ecolo en fonction de quelques grandes variables : âge, sexe, niveau d'études, statut socio-professionnel, affiliation syndicale, pratique religieuse, intérêt déclaré pour la politique ;
- en second lieu, la construction de modèles *multi-variés* qui tenteront d'introduire de premières hypothèses explicatives du vote Ecolo.

Une dernière remarque s'impose avant de passer à l'analyse proprement dite : nous utiliserons occasionnellement dans la suite du texte – surtout dans sa deuxième partie – le langage de la *causalité*. L'usage de cette terminologie doit être considéré comme une commodité de langage : lorsque nous disons par exemple que l'âge *influence* le vote, il s'agit simplement d'exprimer le fait que les personnes de différentes catégories d'âge ne votent pas dans la même proportion pour tel ou tel parti. Nous souhaitons garder une position résolument agnostique sur la portée *causale* d'une telle constatation. D'abord parce qu'en sociologie électorale, il n'y a pas toujours de partage évident entre les variables explicatives et les variables expliquées. Ensuite, parce que même pour les variables manifestement "explicatives" (l'âge, par exemple), le *mécanisme* à travers lequel elles influencent le vote peut être nettement plus complexe que ce qu'une première analyse pourrait laisser supposer.

(2) On remarque cependant que les mouvements électoraux, tels qu'ils apparaissent dans l'enquête, reproduisent avec une assez grande précision les mouvements effectivement enregistrés six mois plus tard :

ECOLO	+ 5,1
PS	- 2,9
PSC	- 1,2
PRL	- 1,0

Source : Wallobaromètre, rapport final, août 1991.

Ce succès en terme de prévision est une indication favorable quant à la qualité de la représentation des différents électors, telle qu'elle apparaît dans nos données.

I. Description sociologique de l'électorat Ecolo

A. Généralités

Les tableaux qui suivent sont tous disposés de la même façon : dans la colonne de gauche, on présente la structure de l'électorat Ecolo ; dans la colonne centrale, on trouvera la structure de l'ensemble des autres électeurs (personnes ayant déclaré une intention de vote); dans la colonne de droite, on trouvera les mêmes données mais pour l'ensemble de l'échantillon.³

Le total de chaque colonne est donc égal à 100%.

Nous n'avons donc pas comparé les différents électors entre eux, mais cherché à voir ce qui pouvait distinguer particulièrement les électeurs écologistes. C'est-à-dire que nous avons cherché à isoler les variables pour lesquelles le profil de l'électeur Ecolo est différent du profil de ce qu'on pourrait appeler *l'électeur moyen d'un parti traditionnel*. Bien sûr, cet 'électeur moyen' est une fiction, qu'il faut manipuler avec beaucoup de prudence (voir entre autres la note 12). Cette fiction est toutefois difficilement évitable, dans le cas présent : comme notre souci est de tester simultanément plusieurs variables explicatives, la dichotomisation est le seul moyen d'éviter la dispersion des observations dans un tableau comportant plusieurs dizaines de cellules, qui serait, de ce fait inanalysable. Il faut ajouter que ce procédé, qui peut paraître méthodologiquement un peu 'rude' dans l'absolu, s'adapte bien au projet du présent texte : isoler précisément les facteurs qui pourraient caractériser spécifiquement l'électorat Ecolo par rapport à *l'ensemble* des partis 'classiques'.

La possibilité d'analyses plus fines, parti par parti, dépendra de la multiplication des recherches et surtout, de la possibilité de construire de plus vastes échantillons.

a. Age

TABLEAU I
Répartition des électeurs Ecolo par âge
(en %)

	Ecolo	Autres électeurs	Tout
< 35 ans	59,5	28,3	37,7
35 - 59 ans	36,2	36,8	37,1
60 ans et +	4,3	34,8	25,2
TOTAL	100	100	100

Les électeurs déclarés d'Ecolo sont en moyenne beaucoup plus jeunes que les électeurs des partis traditionnels, mais également que l'ensemble de la population wallonne. C'est aux alentours de 35 ans et de 60 ans que se font les coupures : toutes les tranches d'âge en-dessous de trente-cinq sont sur-représentées dans l'é-

(3) Ces deux derniers ensemble peuvent être assez différents : outre les personnes qui ne répondent pas à la question sur le vote (environ trente pour cent), il faut tenir compte également de celles qui déclarent vouloir voter blanc ou nul et des personnes pour qui la question n'a pas de sens (moins de dix-huit ans, population étrangère).

lectorat Ecolo. ⁴ A l'opposé, le pourcentage des plus de 60 ans est négligeable. Par contre, la proportion des 35 - 60 ans est à peu près identique parmi les électeurs Ecolo et ceux des autres partis.

Grosso modo, on peut donc dire que l'électorat Ecolo se caractérise par le 'remplacement' presque intégral des plus de 60 ans par des moins de trente-cinq ans.

b. Le sexe

TABLEAU II
Répartition des électeurs écolo par sexe
(en %)

	Ecolo	Autres électeurs	Tout
Hommes	45,3	50,1	47,7
Femmes	54,7	49,2	52,2
TOTAL	100	100	100

L'électorat Ecolo apparaît légèrement plus féminin que celui des autres partis. Compte tenu des limites de l'échantillon, cette différence est cependant trop réduite pour être statistiquement significative. Elle demande donc confirmation.

c. Niveau d'études

TABLEAU III
Répartition de l'électorat Ecolo en fonction du dernier diplôme obtenu
(en %)

	Ecolo	Autres électeurs	Tout
primaire ou moins	24,8	45,2	44,1
secondaire (inf. ou sup)	58,1	39,6	43,8
supérieur	17,1	15,1	12,1
TOTAL	100	100	100

Les électeurs potentiels d'Ecolo ont en moyenne un niveau d'étude plus élevé. La différence s'explique essentiellement par la plus forte proportion de diplômés du secondaire (c'est-à-dire ceux qui ont au moins terminé l'ancien cycle inférieur du secondaire et au mieux le parcours complet des humanités); en revanche, la proportion de diplômés du supérieur (technique, normal ou universitaire) est à peu près la même parmi les électeurs Ecolo qu'ailleurs.

(4) La division en trois catégories d'âge n'a donc pas été effectuée arbitrairement, mais à partir de l'observation de la distribution des âges, par tranches de cinq ans, qui montre bien où se situent les 'points de rupture'.

d. Statut socio-professionnel

TABLEAU IV

Répartition de l'électorat Ecolo en fonction du statut socio-professionnel
(en %)

	Ecolo	Autres électeurs	Tout
Etudiants	16,2	3,6	10,2
Retraités	6,8	29,8	21,3
Ménagères	16,2	16,0	17,9
Chômeurs	11,1	4,7	6,1
Apprentis, etc.	4,3	1,6	2,0
Employés	11,1	10,0	9,4
Ouvriers	12,0	12,0	13,5
Fonctionnaires	18,8	15,1	12,7
Commerçants et artisans	3,4	3,6	4,5
Chef d'entrepr.	0,0	3,6	2,1
TOTAL	100	100	100

La structure socio-professionnelle de l'électorat Ecolo se distingue par trois caractéristiques :

- un pourcentage élevé d'étudiants ;
- une faible proportion de retraités ;
- un plus grand pourcentage de chômeurs (à prendre sous toutes réserves vu le faible nombre de personnes entrant dans cette catégorie).

Mis à part ces trois éléments, la distribution des statuts socio-professionnels est très semblable parmi les électeurs d'Ecolo et dans l'ensemble de la population. On notera bien sûr l'absence de chefs d'entreprise, mais elle n'est pas statistiquement significative.

Deux remarques viennent immédiatement à l'esprit.

La forte proportion d'étudiants et la faible proportion de retraités constituent vraisemblablement une conséquence directe de la distribution des âges propre à l'électorat Ecolo ; autrement dit, on doit s'attendre à ce que, à âge égal, les électeurs de ce parti présentent globalement le même 'profil' socio-professionnel que la moyenne des électeurs des autres partis. Les limites de notre échantillon ne permettent pas de vérifier formellement cette hypothèse mais elle apparaît hautement plausible à la simple lecture des chiffres.

Par ailleurs, les catégories statistiques de l'INS⁵ ne sont pas nécessairement les mieux adaptées à une analyse en termes de catégories sociales, notamment parce qu'elles ne permettent pas d'isoler les cadres, que ce soit parmi les employés ou les agents de la fonction publique ; or, on sait par ailleurs que cette couche sociale présente souvent des attitudes politiques typées.

(5) L'utilisation de ces catégories est indispensable pour assurer le respect des quotas lors de la constitution de l'échantillon.

e. Pratique religieuse

TABLEAU V

L'électorat Ecolo réparti en fonction de la pratique religieuse
(en %)

	Ecolo	Autres élec- teurs	Tout
Sans religion	31,0	26,7	26,5
Catholiques non pratiquants	35,3	19,8	25,9
Catholiques pratiquants occasionnels	19,0	26,9	23,5
Catholiques pratiquants réguliers	8,6	22,9	17,8
Autres religions	6,0	3,8	6,1
TOTAL	100	100	100

Les électeurs Ecolo sont en moyenne peu pratiquants : 27,6% d'entre eux disent pratiquer occasionnellement ou régulièrement, alors que ce pourcentage est de 49,8% pour les électeurs déclarés des autres partis et 41,3% dans l'ensemble de la population. Le caractère 'laïc' de l'électorat Ecolo est donc manifeste. Mais, à nouveau, une influence de l'âge est probable. Il serait donc intéressant de vérifier si les électeurs Ecolo sont moins religieux parce que plus jeunes, ou si cette différence subsiste lorsque la variable 'âge' est maintenue constante.

f. Affiliation syndicale

TABLEAU VI

Répartition des électeurs Ecolo en fonction de l'affiliation syndicale
(en %)

	Ecolo	Autres électeurs	Tout
CGSLB	0,8	2,2	1,4
CSC	12,0	8,5	8,4
FGTB	18,0	22,7	17,3
AUTRES	3,4	2,5	2,5
NON SYNDIQUES	63,2	61,7	65,0
NON REPNSES	2,6	2,2	5,2
TOTAL	100	100	100

Les électeurs Ecolo ne diffèrent guère de l'ensemble de la population quant à leur choix syndical : environ 35% d'entre eux sont syndiqués⁶, dont une moitié à la FGTB, un tiers à la CSC, le reste se répartissant entre les syndicats libéraux et les syndicats 'corporatistes'.

On remarque bien une légère préférence pour la CSC, trop peu marquée cependant pour qu'on puisse exclure un simple effet d'échantillonnage. Si toutefois

(6) Ce pourcentage est calculé sur la *population totale*. Si on ne prend en compte que la *population active*, le pourcentage de syndiqués est évidemment beaucoup plus élevé. (approximativement le double).

cette préférence se vérifiait lors d'études ultérieures, elle serait congruente avec l'histoire du *mouvement* écolo, issu en partie des tentatives du MOC de diversifier son expression politique.

g. Intérêt pour la politique

TABLEAU VII

Intérêt manifesté pour la vie politique belge
(en %)

	Ecolo	Autres électeurs	Tout
OUI	53,8	65,3	54,3
NON	46,2	34,7	45,7
TOTAL	100	100	100

La question exacte était "*vous tenez-vous au courant de la vie politique en Belgique?*". On voit que la proportion de 'oui' parmi les électeurs Ecolo est très proche de celle qui prévaut dans l'ensemble de la population, mais significativement plus basse que parmi les électeurs déclarés des autres partis. En termes plus ramassés, l'électeur Ecolo se distingue de l'électeur 'moyen' par un moindre intérêt pour la politique belge.

Cette constatation peut paraître paradoxale, puisqu'on a vu que l'électeur Ecolo a, en moyenne, un niveau d'étude significativement plus élevé. On aurait donc un électorat caractérisé à la fois par un niveau culturel relativement haut et par un intérêt plutôt bas pour la politique. Pour pouvoir rendre compte de ces paradoxes apparents, il faut sans doute dépasser l'analyse à deux variables et tenter de construire des modèles plus élaborés. C'est ce que nous ferons dans la deuxième partie du texte, après avoir brossé un premier portrait de l'électorat Ecolo à partir des informations contenues dans cette première partie.

h. Synthèse

Si on résume l'ensemble des données, on s'aperçoit que l'électorat Ecolo, comparé à l'ensemble des électeurs des autres partis est :

- nettement plus jeune et relativement plus diplômé;
- légèrement plus féminin ;
- nettement plus 'laïc' ou en tout cas, moins pratiquant ;
- plutôt moins intéressé par la politique ;
- assez semblable en termes de statut socio-professionnel (si l'on excepte les retraités et les étudiants) et en termes d'affiliation syndicale.

Comme on l'a dit, ce qui rend ce portrait difficile à interpréter, c'est que la plupart des variables retenues sont inter-corrélées. Ainsi, le fait que les électeurs Ecolo soient moins pratiquants est-il essentiellement expliqué par le fait qu'ils sont en moyenne nettement plus jeunes ? Ou bien y a-t-il un phénomène de 'laïcité' propre à l'engagement écologiste, quel que soit l'âge ? De même, comment les facteurs âge, et niveau d'étude se combinent-ils pour produire un électorat Ecolo globalement moins intéressé par la vie politique ? La réponse à ces questions suppose que l'on introduise un minimum d'analyse *multivariée*. C'est l'objet de la partie suivante.

II. Trois modèles (exploratoires) du vote écologiste en fonction des variables sociologiques

A. Généralités

Pour des raisons d'interprétabilité, d'une part, et surtout en fonction des limites de l'échantillon, il n'est pas possible de manipuler simultanément plus de quatre variables (soit trois variables 'explicatives', et comme variable 'expliquée', le fait de voter Ecolo ou non).

Il y a donc des choix à faire. Dans cet article, nous avons décidé de ne nous intéresser ni au *sexe*, ni au *statut socio-professionnel*, ni à l'*affiliation syndicale*, parce que dans ces domaines, l'électorat Ecolo ne se différencie pas d'une manière suffisamment tranchée. ⁷ Restent donc quatre variables : l'âge, le niveau d'études, la pratique religieuse et l'intérêt pour la politique qui toutes, semblent distinguer les électeurs écologistes des autres. Comme il n'est pas possible de prendre toutes ces variables en compte simultanément, nous procéderons de la manière suivante :

- dans un premier modèle, nous essaierons de voir comment l'âge, le niveau d'étude et l'intérêt pour la vie politique contribuent à expliquer le vote écologiste ;
- dans un second modèle, nous conserverons l'âge et le niveau d'étude, mais en y ajoutant cette fois la pratique religieuse.
- nous concluons par un troisième modèle, reprenant les effets de l'âge, de la pratique religieuse et de l'intérêt pour la politique.

B. Premier modèle : influence simultanée de l'âge, du niveau d'étude et de l'intérêt pour la vie politique.

On l'a vu, l'électorat Ecolo est globalement très marqué 'jeune', plus diplômé que la moyenne et moins intéressé par la vie politique. La difficulté vient du fait que ces trois variables sont interdépendantes et que leur effet global sur le vote Ecolo ⁸ est donc le résultat d'une série d'effets partiels. Prenons un exemple : un niveau d'étude élevé accroît la probabilité pour un individu donné de voter Ecolo ; un intérêt élevé pour la politique diminue cette probabilité ; mais par ailleurs, l'intérêt pour la politique est une fonction croissante du niveau d'études : il y a donc là deux effets qui ont tendance à se compenser.

Autre exemple : on sait qu'il y a plus de diplômés du secondaire ou du supérieur parmi les moins de trente-cinq ans que parmi leur aînés. On peut donc imaginer que le niveau d'études en moyenne plus élevé des électeurs Ecolo soit simplement une conséquence de leur âge moyen plus jeune et que, à âge égal, le niveau d'étude joue moins que prévu...

Pour trancher ces questions, il nous faut construire un tableau à quatre entrées. Le tableau VIII nous donne le pourcentage d'électeurs Ecolo en fonction de l'âge, du niveau d'étude et de l'intérêt pour la politique.

Il se lit de la manière suivante : parmi les électeurs de moins de 35 ans et de niveau d'études bas (primaire ou sans diplôme), ceux qui s'intéressent à la po-

(7) D'autres investigations et, en particulier, la possibilité d'interroger un échantillon plus vaste, pourraient bien entendu nous amener à réviser le choix de ces variables.

(8) On considère ici que le choix électoral est la variable *expliquée*, mais il s'agit bien sûr d'une option méthodologique qui peut être discutée.

litique votent Ecolo dans une proportion de 16,7%; ceux qui ne s'intéressent pas à la politique votent Ecolo dans une proportion de 53,9%; parmi les électeurs de moins de 35 ans et de niveau d'études moyen ou élevé (au moins le secondaire inférieur), ceux qui s'intéressent à la politique votent Ecolo à 31,6%, etc..⁹

TABLEAU VIII

Pourcentage de l'électeurs Ecolo en fonction de l'âge, du niveau d'études et de l'intérêt pour la politique

AGE	DIPLOME	NIVEAU D'INTERET POUR LA POLITIQUE	
		+	-
< 35 ans	Primaire ou sans	16,7	53,9
	Second. ou sup.	31,6	48,0
35-59 ans	Primaire ou sans	20,4	20,4
	Second ou sup.	22,4	36,2
60 et +	Primaire ou sans	2,9	0,0
	Second. ou sup	5,9	14,3

On remarque tout de suite les trois effets :

- à âge et à diplôme égal, le niveau d'intérêt pour la politique restreint assez sérieusement la probabilité de voter Ecolo ; cet effet est infirmé dans deux cas sur six : les électeurs peu diplômé et d'âge moyen votent Ecolo dans la même proportion, qu'ils manifestent ou non un intérêt pour la politique ;
- à âge égal et à niveau d'intérêt pour la politique égal, le niveau d'étude tend à augmenter la probabilité de voter Ecolo (sauf dans un cas : les jeunes peu intéressés par la politique votent un peu moins écolo lorsqu'ils ont un niveau d'étude moyen ou élevé) ;
- enfin, à niveau d'étude égal, et si l'on conserve constant le niveau d'intérêt pour la politique, on voit que la probabilité de voter Ecolo diminue à mesure que l'âge s'élève.

Il est difficile d'estimer l'importance de ces effets sans avoir recours à une modélisation mathématique plus poussée. Nous avons donc testé différents modèles loglinéaires pour tenter, d'une part de hiérarchiser l'importance des trois variables explicatives retenues, et d'autre part de déterminer leur effet respectif. L'intérêt de ces modèles (voir plus haut) est en effet de permettre la *décomposition* des résultats en une série d'effets attribuables à chacune des variables indépendantes et à d'éventuelles interactions entre elles.¹⁰

(9) Nous avons dichotomisé la variable "niveau d'études" pour réduire le nombre de cellules du tableau, ce qui se justifie largement par le fait que la coupure essentielle se produit entre ceux qui obtiennent au moins le diplôme du premier cycle du secondaire et les autres.

(10) Le logiciel utilisé pour la construction de ces modèles est GLIM, version 3.77.

Voici les principaux résultats obtenus :

- l'effet de l'âge est manifestement le plus significatif : un modèle qui ne tient compte que de l'effet d'âge est déjà statistiquement acceptable ($\chi^2 = 14,845$, d.l. = 9, $P = 0,0947$);
- l'effet du niveau d'étude est relativement important, à priori, bien qu'insuffisant pour produire à lui seul un modèle acceptable ($\chi^2 = 63,540$, d.l. = 10, $P = 0,000$); dans un second temps, cependant, on s'aperçoit que cet effet est presque complètement 'absorbé' par celui de l'âge : lorsque l'on ajoute la variable 'diplôme' à la variable 'âge', on n'obtient pratiquement aucune information supplémentaire. Comment interpréter ce résultat ? Une explication évidente s'impose : si les électeurs écologistes sont en moyenne plus diplômés que les autres, c'est tout simplement parce qu'ils sont nettement plus jeunes et qu'il y a beaucoup plus de diplômés du secondaire ou du supérieur parmi les jeunes que parmi les gens âgés. Mais à âge égal, l'électeur Ecolo ne se différencie pas de l'électeur moyen en termes de niveau d'étude.
- l'effet du niveau d'intérêt pour la politique est, en soi, assez faible et en tout cas largement insuffisant pour construire un modèle acceptable ($\chi^2 = 76,368$, d.l. = 10, $P = 0$). En revanche, et c'est une donnée intéressante, cet effet n'est pas absorbé par l'influence de l'âge. Autrement dit, lorsqu'on ajoute l'effet du niveau d'intérêt pour la politique à l'effet de l'âge, on obtient une amélioration significative du modèle. L'interprétation est symétrique à celle du paragraphe précédent : à âge égal, la probabilité de voter Ecolo est significativement plus grande parmi les électeurs peu intéressés par la politique belge.
- enfin, en dernier lieu, aucun effet d'interaction entre les variables indépendantes n'est significatif.

En résumé, on obtient un modèle fort satisfaisant en additionnant l'effet de l'âge et l'effet du niveau d'intérêt pour la politique ($\chi^2 = 9,583$; d.l. = 8; $P = 0,2950$). Les données du tableau VIII nous montrent donc que l'électorat Ecolo est bien nettement plus jeune que la moyenne et sensiblement moins intéressé par la vie politique belge. Par contre, il n'est pas *spécifiquement* plus diplômé, comme on pouvait l'imaginer au premier abord (tableau III) : la faible proportion de niveau d'études bas (primaire ou moins) est simplement due au fait que ces diplômés sont peu nombreux parmi les plus jeunes.

C. Deuxième modèle : influence simultanée de l'âge, du niveau d'étude et de la pratique religieuse.

Si l'on observe le tableau V, on s'aperçoit que les catholiques pratiquants (occasionnels ou réguliers) sont nettement sous-représentés parmi les électeurs Ecolo : ensemble, ils représentent 27,6% de l'électorat 'vert' mais 49,8% des autres électeurs déclarés. Symétriquement, deux tiers de ceux qui votent Ecolo se définissent comme 'sans religion' ou 'catholique non pratiquants', alors que cette proportion est de 46% parmi les autres électeurs. Il semble donc que la *pratique religieuse* constitue un facteur important à l'encontre du vote écologiste.¹¹ D'où l'idée de tester l'effet d'une variable binaire qui opposerait non croyants et non

(11) Plus que le fait de se déclarer croyant ou non.

pratiquants, d'une part, pratiquants occasionnels et réguliers de l'autre (en laissant de côté, pour le moment, les croyants non catholiques).¹²

Même réduire à deux modalités, il nous était impossible d'ajouter la variable 'pratique religieuse' au modèle précédent, parce que le nombre de cellules dans le tableau serait alors devenu excessif.

En revanche, on peut tester un deuxième modèle à quatre variables sous la forme suivante :

<AGE> × <DIPLOME> × <PRATIQUE RELIGIEUSE> × <VOTE ECOLO OU NON>

Trois résultats principaux sont issus de ce 2ème modèle, que nous ne détaillerons pas :

- confirmation de l'importance décisive de l'âge ;
- confirmation du fait que l'effet du diplôme est 'absorbé' par l'effet de l'âge ;
- élément nouveau : lorsqu'on contrôle la variable âge, il reste un effet spécifique de la pratique religieuse.

A partir de ces trois informations, l'idée s'impose assez naturellement d'écarter la variable "niveau d'étude", et de tester simultanément les trois variables dont l'influence a été attestée dans les deux précédents modèles.

D. Troisième modèle : influence simultanée de l'âge, de la pratique religieuse et du niveau d'intérêt pour la politique.

Le tableau IX nous donne le pourcentage de vote Ecolo en fonction des trois variables retenues.

On observe deux effets relativement bien marqués en termes de pourcentage. En premier lieu, toujours l'influence de l'âge : on vote en moyenne beaucoup plus Ecolo parmi les plus jeunes, moins parmi les 35-59 ans et pratiquement pas à partir de 60 ans. Ensuite, une influence combinée de la pratique religieuse et de l'intérêt pour la vie politique, mais qui se présente sous une forme assez complexe :

- le fait d'être catholique pratiquant diminue sensiblement la probabilité de voter Ecolo, mais seulement chez ceux qui ne s'intéressent guère à la politique ;
- symétriquement (c'est le même effet), le fait de s'intéresser à la politique diminue sensiblement la probabilité de voter Ecolo, mais seulement chez les non pratiquants.

(12) Une réflexion s'impose ici sur la dichotomisation des variables, pratiquée allègrement tout au long de l'analyse. Le regroupement des modalités est imposé par l'obligation de limiter le nombre de cellules des tableaux, compte tenu de la taille de l'échantillon. Cela évite également la construction de modèles tellement complexes qu'ils en deviendraient ininterprétables. Bien entendu, il importe de vérifier que la dichotomisation *conserve bien un sens par rapport aux données*. C'est pourquoi, par exemple, nous avons renoncé à réduire la variable 'âge' à deux modalités : l'observation des chiffres montre qu'il y a *trois* classes d'âge bien différenciées selon la proportion de votes Ecolo et non deux (voir tableau I).

Nous invitons cependant le lecteur à rester attentif au fait que, malgré ces précautions, les dichotomisations peuvent rester conceptuellement discutables. Ainsi, dans le cas de la religion, on remarquera que les catholiques non pratiquants sont davantage sur-représentés dans l'électorat Ecolo que les non croyants. Un découpage plus fin de la variable 'religion' (pratiquable dans un modèle avec moins de variables ou avec un échantillon plus important) montrerait peut-être une liaison spécifique forte entre le vote Ecolo et la 'laïcisation' d'une partie du monde chrétien.

TABLEAU IX

Pourcentage de votants Ecolo, en fonction de l'âge, de la pratique religieuse et du niveau d'intérêt pour la vie politique belge

AGE	PRATIQUE RELIGIEUSE	NIVEAU D'INTERET POUR LA POLITIQUE	
		+	-
< 35 ans	NON	28,6	52,8
	OUI	23,4	20,8
35-59 ans	NON	18,5	32,4
	OUI	17,6	11,1
60 et +	NON	2,8	4,8
	OUI	0,0	4,8

Pour débrouiller l'écheveau de ces différents effets, nous avons construit un modèle log-linéaire basé sur les 4 variables :

<AGE> × <PRATIQUE RELIGIEUSE> × <NIVEAU D'INTERET POUR LA POLITIQUE> × <VOTE ECOLO OU NON>

Reprenons les différents effets.¹³

C'est à nouveau l'effet d'âge qui apparaît comme le plus important, mais il ne suffit pas à lui seul à produire un modèle satisfaisant ;

L'effet de la pratique religieuse est le second en importance ; en l'ajoutant à l'effet d'âge, on obtient un modèle acceptable ($\chi^2 = 13,880$; d.l. = 8 ; P = 0,0843) ;

L'effet de l'intérêt pour la politique est plus secondaire ; cependant, en l'ajoutant aux deux premiers, on obtient une amélioration significative du modèle ($\chi^2 = 8,85$; d.l. = 7 ; P = 0,2683) ;

Enfin, il y a un quatrième effet significatif auquel on pouvait s'attendre à la lecture du tableau IX : c'est l'interaction entre la pratique religieuse et le niveau d'intérêt pour la politique. Lorsqu'on ajoute ce quatrième paramètre, on obtient un modèle très satisfaisant ($\chi^2 = 3,0874$; d.l. = 6 ; P = 0,7995).

III. Conclusion

Les conclusions de cette analyse exploratoire ne peuvent être que prudentes, vu le nombre encore restreint d'électeurs écologistes déclarés dans notre échantillon. Cette précaution étant prise, il n'en reste pas moins que l'utilisation de modèles a permis de décanter en partie les variables effectivement explicatives, d'une part, et celle dont la contribution n'est qu'apparente.

Ainsi, en premier lieu, les électeurs Ecolo apparaissent comme nettement plus jeunes que l'électorat moyen. L'effet de l'âge est le plus important, quel que soit

(13) Les paramètres des modèles log-linéaires peuvent être obtenus sur demande auprès du CLEO.

le modèle considéré. Assez logiquement, le phénomène le plus massif est aussi celui qui est le moins inattendu. Il n'était pas inutile pour autant de vérifier l'importance statistique de cette variable.

Globalement, l'électorat Ecolo possède un niveau d'études plus élevé que le reste des votants déclarés. Mais cette caractéristique est un simple '*sous-produit*' de l'âge moyen. Parmi les jeunes électeurs, les plus diplômés ne se dirigent pas spécifiquement vers Ecolo (par rapport, toujours à l'électeur 'traditionnel moyen').

Par contre, les électeurs Ecolo, même lorsqu'on homogénéise par rapport à l'âge, conservent deux traits qui leur sont caractéristiques : ils sont d'une part moins impliqués dans la pratique religieuse et d'autre part moins intéressés par la chose politique.

Ces différentes caractéristiques vont plutôt dans le sens de l'interprétation – souvent exprimée par les médias ou par les partis concurrents – du vote écologiste comme 'vote refuge' ou 'vote protestataire'. Mais on peut aussi inverser le raisonnement : peut-être Ecolo joue-t-il un rôle important de socialisation politique dans la mesure où il maintient dans le 'circuit électoral' un public qui présente à certains égards des traits proches des électeurs 'abstentionnistes' (ceux qui ne votent pas, ceux qui votent blanc ou nul). En ce sens, un enjeu important des prochaines années sera de voir dans quelle mesure le parti pourra *stabiliser* cet électorat particulier.

Enfin, le trait le plus difficile à interpréter est le paramètre d'interaction découvert dans notre troisième modèle : parmi les non-pratiquants, le fait de se tenir au courant de la politique diminue fortement la probabilité de voter écolo ; parmi les catholiques pratiquants, ce n'est pas le cas. Une interprétation possible serait la suivante : au sein de l'électorat Ecolo, les catholiques pratiquants constitueraient un public plus 'conscient' ou plus 'stratégique'. Cette hypothèse doit bien sûr être prise avec beaucoup de prudence, et demanderait à être confirmée par d'autres enquêtes. Toutefois, si elle se vérifiait, elle pourrait recevoir le support de certaines éléments de nature plus 'historique'. On sait en effet qu'une partie du mouvement écologiste, en Wallonie, est issue de la radicalisation de militants chrétiens, du Mouvement Ouvrier Chrétien (MOC) ou de la Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC), qui cherchaient d'autres canaux d'expression politique que l'allégeance traditionnelle au PSC. Ces militants sont notamment à l'origine du mouvement 'Solidarité et Participation' (SEP) aujourd'hui pratiquement absorbé par le parti Ecolo. C'est peut-être parmi ces électeurs catholiques pratiquants et plus politisés qu'il faut chercher la trace de ce mouvement dans l'électorat Ecolo.

Summary: Sociological Structure of Ecologist Vote in Wallonia

At first sight, the ecologist voters in Wallonia present some remarkable characteristics: they are much younger, better educated, less religious and less interested in politics than the 'average' voter.

When one constructs three- or four ways cross-tables, the high level of education among ecologist voters appears mainly as a 'by-product' of their very low average age. On the contrary, general interest for politics and religious attitudes maintain an effect on their own. So the model that fits the data best is the one that retains those three variables.

Those characteristics bring some support to the idea that ecologist vote is mainly a protest vote. On the other side, it may be considered that Ecolo contributes to maintain in the 'electoral field' a potentially abstentionist population.

Twijfel, onverschilligheid en afkeer.

Blanco-stemmers en meer-partijen-stemmers onder Brusselse hogeschoolstudenten

door Eric ROSSEEL

Docent aan de Vrije Universiteit Brussel

I. Inleiding

In algemene beschouwingen over het politiek-psychologisch gedrag van de kiezer wordt deze idealiter als een rationele agent benaderd : op basis van zijn voorkeuren en overtuigingen, van de overeenstemming tussen de programma's van politieke partijen en zijn visie op de maatschappelijke prioriteiten bepaalt hij zijn keuze voor een politicus of een politieke partij. Bij onderzoek naar stemgedrag, stemintenties en partijvoorkeur wordt er in de praktische bevraging doorgaans van uit gegaan dat de ondervraagde een specifieke voorkeurspartij zal opgeven : de vraag naar een 2de voorkeur wordt dikwijls geformuleerd in termen van een hypothetisch niet-bestaan van de 1ste voorkeur. Bij de data-analyse worden blanco-stemmen en ongeldige stemmen dikwijls als non-actoren behandeld, als een rest-categorie die onder één noemer wordt gebracht met 'andere' of 'ongeldig'¹. Nochtans wordt het electoraal absentionisme kwantitatief steeds belangrijker : bij de verkiezingen van 24 november 1991 bedroeg het aantal thuisblijvers, blanco- en ongeldige stemmen samen ongeveer 14% van het kiezerskorps².

Het Belgisch kiesstelsel dwingt de kiezers niet een ondubbelzinnige partijkeuze te maken, en dit maakt de politiek-psychologische analyse van het stemgedrag vrij moeilijk. De kiezer kan bij zijn stem op Kamer, Senaat en Provincie zijn steun verdelen over verschillende partijen die op hem appeleren ; hij kan bij zijn eerste stem een politicus positief sanctioneren en bij zijn tweede en/of derde stem zijn ideologische voorkeur uitdrukken via een lijststem, en vice versa. De kiezer kan dus in principe een "tegenstrijdig" of "irrationeel" stemgedrag vertonen. Menig politiek waarnemer zal bijvoorbeeld een meervoudige stem op Agalev en Vlaams Blok een tegenstrijdige stem noemen. Dit oordeel is uiteraard gebaseerd op de logica van de ontwerpers van het kiesstelsel, met name dat de kiezer door zijn stemgedrag coöpereert aan de samenstelling van de constitutioneel voorziene wetgevende organen, dat hij zich laat *re-representeren*.

Deze logica van het kiesstelsel is sinds de invoering van het algemeen stemrecht, zacht gezegd, enigszins geërodeerd en ze komt nauwelijks minder en minder in aanmerking als basis voor een politiek-psychologische analyse van het stemgedrag.

(1) M. SWYNGEDOUW, J. BILLIET, en A. CARTON, *Van waar komen ze, wie zijn ze? Stemgedrag en verschuivingen op 24 november 1991*. Leuven, KULeuven-ISPO, 1992.

(2) J. ACKAERT, L. DE WINTER, A.-M. AISH en A.-P. FROGNIER, L'Abstentionnisme électoral et vote blanc et nul en Belgique. *Res Publica*, 1992(2), 34, pp. 209-226.

Eerst en vooral moet de kiezer meer en meer *gemobiliseerd* worden om aan de verkiezingen deel te nemen, een probleem dat in België door het bestaan van de *stemplicht* oppervlakkig gezien minder acuut is. Ten tweede denkt de kiezer bij het uitbrengen van zijn stem vermoedelijk veel minder aan het afvaardigen van een politicus die namens hem zal spreken, dan aan het gebruik maken van de mogelijkheid om op een anonieme manier uiting te geven aan zijn vertrouwen of wantrouwen in de actuele beleidsvoerders van het land.

Drie recente politiek-psychologische evoluties moeten onze aandacht voor het 'oneigenlijk' stemgedrag (blanco of meervoudig stemmen) scherpen: 1) de toenemende **politieke dakloosheid** van mensen die zich nochtans interesseren aan het politiek bedrijf, 2) mogelijk toenemende **onverschilligheid en anomie** en 3) het idee van de **proteststem**.

De politieke dakloosheid wordt door diverse factoren in de hand gewerkt als daar zijn de afgenomen aantrekkingskracht van intermediaire (tussen burger en staat staande) sociale verenigingen zoals vakbonden en politieke partijen, de toegenomen onafhankelijkheidszin van het beter geschoolde en gevormde individu, de individualiserende effecten van verstedelijking en toegenomen mobiliteit enz. Deze grotere afstand tussen het individu en het organische leven van politieke partijen plus het toegenomen bewustzijn omtrent de complexiteit van de maatschappelijke problemen brengt menig burger in ideologische verwarring, m.a.w. hij twijfelt in zijn keuze tussen verschillende personen of politici en komt er aldus toe een **meervoudige** stem uit te brengen. De waardeverschuivingen die zich de laatste decennia hebben voorgedaan en die zich manifesteren in het verschijnen van nieuwe partijen en bewegingen op het politieke toneel³, mogen verklaren dat menige kiezer de politieke zaken vanuit verschillende perspectieven kan bekijken en zich aldus tot dakloosheid en meervoudige keuze veroordeelt. De postmodernisering lijkt verder hand in hand te gaan met een sterk verminderde loyaliteit ten opzichte van traditionele staatsbevestigende partijen.⁴

De techniciteit van de politiek en de beslotenheid van de *politique politicienne* worden verondersteld politieke onverschilligheid in de hand te werken, zeker bij mensen die de politiek vanuit machteloosheids- en anomiegevoelens gelaten ondergaan. Politieke onverschilligheid wordt geassocieerd met het uitbrengen van een **blanco stem** of **afwezigheid bij de verkiezingen**. Deze afwezigheden lijken sinds 1975 constant toe te nemen.⁵ Dezelfde factoren zouden bij personen met andere temperamenten of in andere omstandigheden kunnen leiden tot het uitbrengen van een proteststem, in de vorm van een 'bewuste' **blanco stem** of een **enkelvoudige of meervoudige stem** op partijen die de bewindvoerende politici bedreigen. ROSSEM-stemmen en Vlaams Blok stemmen worden nogal eens als

(3) H. DE WITTE, Racisten of apathici? Een empirische analyse van de politieke en maatschappelijke opvattingen van kiezers van het Vlaams Blok in 1989 en de motivering van hun stemgedrag. in: E. DESLE en A. MARTENS, (ed.), *Gezichten van bedendaags racisme*. Brussel, VUB-Press, 1992.

E. ROSSEEL, *Vormen van politiek radicalisme en extremisme: profielen van Agalev, Vlaams Blok en ROSSEM bij Brusselse hogeschoolstudenten*. Brussel, TESA-VUB, 1992.

M. SWYNGEDOUW, *Waar voor je Waarden: de Opkomst van Vlaams Blok en AGALEV in de jaren tachtig*. KULeuven, 1992.

(4) S. CROOK, J. PAKULSKI en M. WATERS, *Postmodernization: Change in Advanced Society*. London, Sage, 1992.

(5) K. MATTHIJS, *Belgoscopie: De Belgen, de Vlamingen en de Walen; Wie ze zijn, Waar ze wonen en Hoe ze leven*. Tielt, Lannoo, 1988.

proteststemmen geduid, al duiden alle studies erop dat op deze partijen in de eerste plaats wordt gestemd omwille van hun eigen specifiek imago of programma.⁶

Studies over de betekenis en het profiel van blanco-stemmers en meer-partijstemmers zijn nagenoeg onbestaande. De enige in België verrichte studie naar electoraal absentionisme en blanco- of ongeldig stemgedrag betreft een analyse op verkiezingscijfers uit de periode 1974-1979.⁷ Deze studie laat wel zien dat sociaal-politieke attitudes (politieke onverschilligheid en politiek-institutionele vijandigheid) het absentionisme eerder determineren dan socio-demografische factoren zoals geslacht, leeftijd of professionele activiteitsklasse.

In onderhavige studie willen wij de aandacht voor blanco- en meer-partijstemmers stimuleren met een analyse van deze groepen binnen een studie naar het politiek radicalisme en extremisme bij een steekproef van 1.393 eerstejaar- en laatstejaarstudenten van Brusselse hogescholen.

II. De studie naar politiek radicalisme en extremisme

Tijdens de periode maart-april 1992 werden 1393 eerstejaars- en laatstejaarsstudenten van 11 van de 21 Brusselse hogescholen bevraagd naar hun levenswaarden, studie-ingesteldheid, werkoriëntatie, sociale en politieke attitudes en toekomstbeelden. Daarnaast beschikken we over een breed gamma van socio-demografische gegevens. De steekproef omvat universiteitsstudenten van alle richtingen, studenten uit economische, paramedische, sociale, pedagogische, technische en artistieke opleidingen. De vragenlijsten werden in de cursuslokalen gedistribueerd en naderhand verzameld via medewerkers van de betrokken onderwijsinstellingen. Alleen aan de universiteiten (VUB en KUB) verliep deze procedure iets minder vlot.

De steekproefsamenstelling op basis van de voornaamste relevante sociografische gegevens kan U vinden in tabel I.

De gegevens van tabel I illustreren de sociale achtergrond van de Brusselse hogeschoolstudenten. Bij de interpretatie van onze resultaten moet de specificiteit van onze steekproef dan ook in acht worden genomen.

De meeste vragen in de vragenlijst werden overgenomen uit voorgaand onderzoek naar arbeidsethiek, toekomstbeelden en sociale attitudes.⁸ De finale vragenlijst werd op haar communicatieve aspecten uitgetest bij een 20-tal studenten.

De vragenlijstitems werden met factoranalyse en het SPSS-programma 'Reliability' gehergroepeerd tot een nog steeds omvangrijk aantal Likert-schalen met acceptabele alpha-coëfficiënten (> 0.55 voor schalen met drie of minder items; > 0.65 voor schalen met vier of vijf items en > 0.75 voor schalen met meer dan vijf items). Deze schalen kunnen onder de hoofding van de vragenlijstonderdelen worden samengebracht :

(6) H. DE WITTE o.c., 1992. E. ROSSEEL, o.c., 1992.

(7) J. ACKAERT et al., o.c., 1992.

(8) E. ROSSEEL, The Impact of Attitudes toward the Personal Future on Study Motivation and Work Orientations of Nonworking Adolescents. *Adolescence*, 1989, 93, pp. 73-93.

E. ROSSEEL, Relations between Images of the Future and Work Orientations of University Graduates. *Social Indicators Research*, 1991, 25, pp. 51-61.

TABEL I

Samenstelling van de steekproef (n = 1.393)

<i>Opleidingstype</i>	HOKT 46%;	HOLT 20%	Univ. 34%
<i>Studiejaar</i>	Eerstejaars 63%	Laatstejaars 37%	
<i>Geslacht</i>	Meisjes 52.5%	Jongens 47.5%	
<i>Leeftijd</i>	18-19 jaar 27%	20-22 jaar 51%	+ 23j 22%
<i>Origine</i>	Brussel 13%	VI-Brab. 46%	Oost-Vl. 13%
	A'pen 10%	West-Vl. 5%	Limburg 5%
	19% urbaan	37% semi-urbaan	40% ruraal
<i>Leefsituatie</i>	70% pendelt	21% 'kot'	5% zelfstandig
<i>Beroep vader</i>	Arbeider 21%	Ambtenaar 18%	Bediende 20%
	Middenstand 13%	Kader 12%	Vrij beroep 5%
	Bedrijfsleider 5%	Hogere ambten 4%	Militair 2%
<i>Beroep moeder</i>	Huisvrouw 38%	Arbeider 12%	Ambtenaar 17%
	Bediende 22%	Middenstand 7%	Kader, vrij beroep 3%
	Bedrijfsleider 5%	Hogere ambten 1%	

1. *Levensingesteldheid*: artificialisme ; estheticisme ; innerlijke onrust ; voluntarisme ; fatalisme ; mysticisme ; romantisme ; actie en risico ; cultureel onbehegen en anomie (9 schalen).

2. *Levenswaarden*: geborgenheid ; plezier en opwinding ; morele profilering ("idealisme") ; werk en loopbaan ; persoonlijke "uitstraling" (roem) (5 schalen).

3. *Studie-ingesteldheid*: studie-ernst ; planmatig studeren ; eeuwige student ; minimale studie-inspanning (4 schalen).

4. *Algemene werkorientatie*: afkeer van lediggangers ; geldgerichtheid ; intrinsieke oriëntatie ; extatische arbeidsvreugde ; kritische instelling t.o.v. arbeidsbestel ; arbeidsethos ; gezinsgerichtheid ; voorkeur voor gemakkelijk werk ; vrijetijdsgerichtheid ; wens tot thuisarbeid (10 schalen).

5. *Werkflexibiliteit*: integratiebevorderende werkflexibiliseringsbereidheid ; voorkeur voor flexibele levensstijl ; autonomie en ijver (zelfstandige zijn) ; voorkeur voor een typische betrekking ; bezwaren tegen afwijkende werkuren ; variatie en avontuur (6 schalen).

6. *Sociale en politieke attitudes* : individualistisch liberalisme ; antikapitalisme ; politiek = volksverlakkerij ; ethnocentrisme ; postmaterialisme ; gewettigdheid van oorlog ; Führer-principe ; regulerende staat ; cynische meritocratie ; systemisch individu ; normbesef (11 schalen).

7. *Toekomstbeelden*: sociaal toekomstoptimisme ; sociaal turbulente toekomst ; persoonlijk toekomstoptimisme ; toenemende verpaupering (4 schalen).

Deze 49 schalen screenen dus een breed spectrum van waarden, attitudes en life-style facetten.

Het stemgedrag en de actuele stemintenties van de steekproef van 1.393 Brusselse hogeschoolstudenten wordt vermeld in Tabel II.

De vergelijking van stemgedrag en stemintenties geeft duidelijk aan dat de drie radicale of extreme partijen in de lift zitten: ROSSEM zou 50% winnen, Agalev

TABEL II
Stemgedrag en stemintenties (n = 1.393)

	24 nov 91	stemintentie 4/92	% trouwe kiezers
Agalev	18.0	20.5	86%
PVV	15.2	17.1	86
SP	11.9	10.9	78
CVP	8.2	7.3	76
Vlaams Blok	8.1	9.1	75
VU	5.6	4.2	67
ROSSEM	4.1	6.2	68
blanco	3.6	7.0	70
Klein Links	0.7	0.9	70
.....			
Linkse combinaties	2.2	1.7	57
Traditionele combi.	2.2	.8	29
Links/ROSSEM	1.9	1.0	40
Centrum/Agalev	2.2	1.4	53
Centrum/Vlaams Blok	1.3	.6	41
Centrum/ROSSEM	1.2	.5	31
ROSSEM/Vlaams Blok	1.1	1.1	50
Agalev/Vlaams Blok	.5	.3	43
andere partijen	1.2	1.3	-

20% en Vlaams Blok ongeveer 15%. De gegevens laten ook zien dat heel wat kiezers dubbel hebben gestemd (bij de parlementsverkiezingen moeten drie stemmen worden uitgebracht, één voor de Kamer, één voor de Senaat en één voor de Provincieraad). Combinaties tussen radicale en traditionele stemmen zijn niet zeldzaam. Dit kan te wijten zijn aan twijfel, maar ook aan meer ingewikkelde fenomenen zoals een stem voor een partijvisie gekoppeld aan een stem voor een persoonlijk bewonderde politicus van een andere partij. Bij de stemintenties vermindert het aandeel van gecombineerde stemmen. De winst van de radicale partijen, die bij de intenties tot uiting komt, wordt inderdaad voor een belangrijk gedeelte ten koste van gecombineerde stemmen gerealiseerd. Verder geeft tabel I aan dat als evidente overkomende "onmogelijkheden" zoals een gecombineerde Agalev/Vlaams Blok stem of de eigenaardige combinatie ROSSEM/Vlaams Blok in de praktijk niet uitzonderlijk zijn.

12.6% van de respondenten zou dubbel of driedubbel hebben gestemd. Velen daarvan geven bij hun actuele stemintentie aan dat ze bij nieuwe verkiezingen enkelvoudig zouden stemmen, m.a.w. dat ze een keuze in de éne of de andere rich-

ting zouden maken (of blanco zouden stemmen). Het aantal meer-partijen-stemmers zou dan tot 7.4% terugvallen, maar het gaat hier uiteraard om intenties. Opvallend is dat het aandeel van de combinatie ROSSEM/Vlaams Blok niet zou dalen, hoewel er toch een verloop is van 50%. In het algemeen is het verloop onder de meer-partijen-stemmers beduidend groter dan onder de één-partij-stemmers.

De blanco-stemmen zouden daarentegen bijna verdubbelen (van 3.6 naar 7.0) en de stabiliteit van de blanco-stemmers is vrij hoog en vergelijkbaar met de één-partij-stemmers.

III. Algemene profielen van blanco- en meer-partijen-stemmers

Delen we eerst de steekproef op in drie subsamples, nl. één-partij-stemmers, meer-partijen-stemmers en blanco-stemmers. Hierbij worden dus alle één-partij-stemmers samengebracht en worden ook alle meer-partijen-stemmers onder één noemer gebracht. De steekproef valt dan terug van 1.393 tot 1.219 respondenten (de niet-antwoorden en weet-niet antwoorden plus de niet-kiesgerechtigde 17-jarigen en vreemde studenten worden niet meer in aanmerking genomen). Hiervan zijn 15% meer-partijen-stemmers en 4% blanco-stemmers. Zo kunnen we zien aan de hand van de in de bevraging ingewonnen socio-demografische kenmerken en waarden en attitudes in hoeverre blanco-stemmen of meer-partijen-stemmen statistisch significant eerder samenhangen met socio-demografische kenmerken dan wel met attitudinale gegevens en welke facetten binnen elk van deze groepen doorslaggevend lijken te zijn.

Alvast blijkt dat demografische variabelen over het algemeen weinig invloed hebben op de aard van het stemgedrag. Meisjes stemmen even gemakkelijk blanco of meervoudig dan jongens. Het beroep van de vader (de "sociale klasse" van de student) laat evenmin grote verschillen zien: blanco-stemmen is onafhankelijk van de sociale klasse, meervoudig stemmen is intenser bij studenten wiens vader kader is of een hogere functie bekleedt (20% en 23%). Bij de studenten wiens moeder een vrij beroep uitoefent, stijgt het aandeel meer-partijen-stemmen tot 23% (versus 15% algemeen) en het aandeel blanco-stemmen tot 15% (versus 4% algemeen). Blanco-stemmen komt iets meer voor bij de 20-22 jarigen (7%), terwijl meervoudig stemmen eerder voorkomt bij 24-25 jarigen (21%).

Verder stellen we vast dat meervoudig stemmen frequenter is bij studenten met een buitenlandse of gemengde binnenlands-buitenlandse origine (20%), bij studenten met een matige verstandhouding met hun ouders (20%) en bij studenten waarvan de ouders levensbeschouwelijk 'onverschillig' zijn (20%). De eigen levensbeschouwing heeft geen invloed op het percentage meer-partijen-stemmers, en overigens ook niet op het al of niet blanco-stemmen. Blanco-stemmen komen vooral voor bij studenten van vreemde origine (24%), studenten die hun jeugd in een stedelijk milieu hebben doorgebracht (7%) en die nu in residentiële stadsbuurten wonen (7%). Bij studenten waarvan de moeder overleden is, stijgt het aantal blanco-stemmen tot 8%.

Uit deze gegevens komt niet bepaald een uitgesproken socio-demografisch profiel naar voren. Voor de meer-partijen-stemmers kan dit te wijten zijn aan het feit dat alle meer-partijen-stemmers over één kam zijn geschoren.

Ook de studierichtingen die samenhangen met blanco of meervoudig stemmen leveren geen coherent profiel op. Economiestudenten (21%), sociale assistenten (20%), studenten beeldende kunsten (19%), binnenhuisarchitecten (26%) en A1-mechanica (21%) zouden het meest meervoudig stemmen; blanco-stemmen vin-

den we dan vooral bij universitaire informatici (12%), bij kleuterleid(st)ers (12%) en bij directiesecretari/essen (33%)!.⁹

Interessant is het op basis van de stemintenties te zien waar het aandeel blanco-stemmen zou toenemen. Opvallend is de stijging in een paramedische school van 5% tot 16%, en dit zowel bij de verpleegkundigen als bij de kinesisten. De nieuwe blanco-stemmers blijken ook jonger te zijn: bij de 18-21 jarigen loopt het op tot 10%. Het stedelijk milieu lijkt het blanco-stemmen te stimuleren (11% van wie zijn jeugd in stad heeft doorgebracht; 13% van wie nu in residentiële stadsbuurten woont). Bij de studenten waarvan één der ouders is overleden, die streng opgevoed zijn, die 'fanatiek' zijn in hun levensbeschouwing of 'fanatieke' ouders hebben, die andere interesses hebben dan liefde of sex, stijgt het aandeel blanco-stemmen tot ongeveer 12%. Het lijkt wel of 'levenstress' van welk orde ook de neiging om blanco te stemmen (om 'foert' te zeggen) doet toenemen.

Wanneer we kijken naar de 'politieke' karakteristieken van meer-partijen-stemmers en blanco-stemmers, dan ontstaat wel een specifiek profiel van meer-partijen-stemmers en blanco-stemmers. Meer-partijen-stemmers komen eerder voor bij de politiek daklozen (21%) en blanco-stemmen eerder bij politiek niet-geïnteresseerden (9%; bij de stemintenties 15%). Het aandeel meer-partijen-stemmers is bijzonder hoog bij wie zich voorstelt als revolutionair (30%), extreem-links (28%), libertijnen (27%), communist (26%), volksnationalist (24%), fascist (24%), rechts (22%), unitarist (22%), anarchist (20%) of pacifist (20%). Het gaat hier om labels die voor het ogenblik geen onmiddellijke partijpolitieke uitdrukking vinden (communist, revolutionair, unitarist, e.d.) of geen exclusieve uitdrukking vinden (rechts, volksnationalist). De meeste van deze labels situeren zich dan ook aan de extremistische zijde, maar in hun geheel geven ze tevens een ietwat 'idealistische' inslag. Voor wat de blanco-stemmen betreft, stellen we vast dat hun aandeel oploopt bij de communisten (9%), de fascisten (7%), de extreem-linksen (7%) en de extreem-rechtsen (7%). Hier wordt het extremisme niet verzacht door een dosis idealisme; integendeel het lijkt erop dat de extremistische labels bij de blanco-stemmers eerder provocatief worden gebruikt.

Meer-partijen-stemmers hebben geen attitudinaal profiel dat afwijkt van één-partij-stemmers, behalve dat ze meer gesteld zijn op 'risico en avontuur'. De mogelijkheid bestaat natuurlijk dat diverse groepen van meer-partijen-stemmers elkaar in hun afwijkende profielen neutraliseren, zodat het gemiddelde van de meer-partijen-stemmers overeenkomt met het gemiddelde van de één-partij-stemmers, doe ook al zeer heterogeen zijn. De meer-partijen-stemmers die bij hun stemintentie een enkelvoudige keuze uitdrukken, opteren daarbij meest voor ROSSEM, blanco of Agalev.

De blanco-stemmers wijken echter op heel wat attitudinale patronen af én van één-partij-stemmers én van meer-partij-stemmers (zie tabel III; de scores zijn weergegeven op schaal van 1 = minimum tot 3 = maximum).

(9) In het laatste geval gaat het om een school die de laatste jaren nogal overlevingsproblemen heeft gekend, en in zijn geheel een blanco percentage haalt van 17%. Opvallend is dat de blanco-stemmen zich in ieder geval niet concentreren bij de jongens van de technische HOKT-opleidingen.

TABEL III

Attitudinaal profiel van één-partij-stemmers, meer-partijen-stemmers en blanco-stemmers (1 = minimum ; 3 = maximum)

	Eén-partij	Meer-partijen	Blanco
<i>Levenswaarden</i>			
Geborgenheid (gezin, etc.)	2.66	2.63	2.73
Plezier en opwinding	2.50	2.55	2.55
Werk en loopbaan	2.45	2.37	2.39
Morele zelfprofilering	2.37	2.37	2.0
Uitstraling (roem, eer)	1.69	1.72	1.67
<i>Levensinstelling</i>			
Voluntarisme	2.46	2.43	2.50
Innerlijke Onrust	2.21	2.14	2.11
Estheticisme	2.20	2.26	2.11
Mysticisme	2.20	2.14	2.02*
Fatalisme	2.06	2.05	2.15
Risico en avontuur	2.01	2.13	1.96*
Artificialisme	2.02	2.01	2.02
Romantisme	1.96	1.93	1.92
Onbehagen en anomie	1.76	1.72	1.84
<i>Studie-oriëntatie</i>			
Planmatig studeren	2.47	2.43	2.35
Minimale studie-inspanning	2.01	2.02	2.18*
Studie-ernst	1.98	1.96	1.94
Eeuwig Student	1.75	1.82	1.53*
<i>Werk-oriëntatie</i>			
Intrinsieke taak-inhoud	2.64	2.64	2.54*
Extatische arbeidsvreugde	2.59	2.63	2.67
Flexibiliteitsbereidheid	2.44	2.38	2.50
Wens tot thuisarbeid	2.43	2.56	2.56
Geldgerichtheid	2.29	2.30	2.32
Gezinsgerichtheid	2.22	2.12	2.25
Afkeer van 'luijaards'	2.12	2.11	2.22*
Vrijtijdsgerichtheid	2.06	2.09	2.18
Bezwaren tegen Afwijkende Uren	2.06	1.96	2.23*
Typische Betrekking	2.03	1.94	2.21*
Autonomie en ijver	1.97	2.04	1.91
Variatie	1.94	2.02	1.83*
Kritiek op arbeidsbestel	1.82	1.89	1.82
Arbeidsethos	1.78	1.73	1.71
Voorkeur voor gemakkelijk werk	1.56	1.56	1.82*
Flexibele Levensstijl	1.65	1.73	1.75
<i>Politieke attitudes</i>			
Normbesef	2.60	2.57	2.70*
Cynische meritocratie	2.52	2.52	2.62
Regulerende Staat	2.51	2.51	2.42
Postmaterialisme	2.35	3.37	2.22*
Antikapitalisme	2.29	2.29	2.33
Politiek = volksverlakkerij	2.12	2.13	2.18
Liberaal Individualisme	2.12	2.09	2.18
Systemisch Individu	2.05	2.01	2.03
Etnocentrisme	2.01	1.98	2.13*
Führer-principe	2.00	1.96	1.99
Gewettigheid Oorlog	1.53	1.62	1.69*
<i>Toekomstbeelden</i>			
Verpaupering	2.34	2.34	2.33
Persoonlijk toekomstoptimisme	2.23	2.27	2.24
Sociale turbulenties	1.93	1.97	1.98
Sociaal toekomstoptimisme	1.61	1.65	1.63

* Statistisch significante verschillen tussen de drie groepen

Blanco-stemmers kenmerken zich meer door het 'leveren van minimale studie-inspanningen' en door een grotere voorkeur voor gemakkelijk, taakinhoudelijk minder interessant en niet-stresserend werk. Het gaat dus om studenten die mogelijk omwille van handicaps op het niveau van de begaafdheden, een aversie ervaren om hun sociale kansen door regelmatig studeren veiliger te stellen. Ondanks de aangegeven economische dosering van de krachten die tot uiting lijkt te komen in de voorkeur voor 'gemakkelijk werk', hebben blanco-stemmers een 'hekel aan profiteurs'. Ze zijn gehecht aan een 'typische betrekking' (9 tot 5; klassieke loopbaan), maken 'bezwaar tegen afwijkende werkuren'. Tenslotte zijn ze autoritaristischer (hoger ethnocentrisme; hoger normbesef - maar blijkbaar niet op het vlak van de eigen stemplicht; meer geneigd oorlog gewettigd te noemen; minder post-materialistisch). Dit profiel is dus samen te vatten in twee woorden: **autoritarisme en bezwaren tegen stress**. De lage score op mysticisme kan wijzen op een gebrek aan vermogens tot psychische semi-religieuze ontspanning en kan dus in dit totaalbeeld worden ingepast.

Bij de stemintenties (waar het aantal blanco-stemmen quasi verdubbeld is) zien we echter een ander profiel opduiken. Daarbij is het interessant te vermelden dat de nieuwe blanco-stemmen (in de niet vanzelfsprekende veronderstelling dat bij reële verkiezingen effectief blanco zou worden gestemd) vooral afkomstig zijn van Vlaams Blokkers, ROSSEM-ers, traditionele combinaties en Rechts + ROSSEM-stemmers. Significant behouden blijven: voorkeur voor gemakkelijk werk; typische betrekking; bezwaren tegen afwijkende werkuren. Nieuw zijn: levensstijl van flexibele arbeid; individualistisch liberalisme; antikapitalisme; politiek = volksverlakterij; nood aan dictatoriaal leiderschap; cynische meritocratie; en negatieve toekomstverwachtingen. Hier spreken eerder **cynisme, desillusie en wanhoop van mensen met een meer 'soft' profiel**. Terwijl de politiek ongeïnteresseerden in groter aantal blanco-stemmen, wordt deze 'fractie' voor een deel aangevuld met *zoekers* en *vertwijfelden*, mensen waarvan een aantal voorheen meervoudig hebben gestemd. M.a.w. de **blanco-stem die vermoedelijk oorspronkelijk een uiting van onverschilligheid en desinteresse was (we beschikken eigenlijk over geen gegevens daarover) lijkt vervoegd te worden door een blanco-stem die een uiting is van een afkeer en onvrede van mensen die zich in het geheel van het politieke bestel niet meer terugvinden en een radicale anti-politieke houding ontwikkelen**. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat onder een andere 'interessante' groep, nl. de studenten die zich voor hun legerdienst zouden pogen te laten afkeuren, het aandeel van blanco-stemmen stijgt van 9% bij de verkiezingen van 24 november tot 15% bij de actuele kiesintenties.

IV. Divergenties binnen de meer-partijen-stemmers

In de hierboven beschreven analyse hebben we de meer-partijen-stemmers als één homogene groep behandeld. Mogelijk zijn daardoor verschillen binnen deze hoe dan ook heterogene groep vervaagd. Ook de één-partij-stemmers zijn gehomogeniseerd, zodat ook daar de interne contrasten worden weggevlakt. Dit verklaart vermoedelijk waarom een discriminant analyse van de drie groepen (één-partij-stemmers, meer-partijen-stemmers en blanco-stemmers) over de attitudinale patronen geen significante discriminant-functies oplevert.

Het aantal mogelijke combinaties van stemmen over verschillende partijen is in principe zeer groot. We hebben de meer-partijen-stemmers dan ondergebracht in een aantal handzame categorieën, zoals reeds voorgesteld in tabel II:

- linkse combinaties : combinaties tussen Agalev, SP en/of Klein Links (n = 31)
- traditionele combinaties : SP/CVP/PVV/VU (n = 30)
- links + ROSSEM : SP/Agalev/Klein Links plus ROSSEM (n = 27)
- Agalev + Rechts : Agalev + CVP/PVV/VU (n = 31)
- Vlaams Blok + Rechts : Vlaams Blok + CVP/PVV/VU (n = 18)
- ROSSEM + Rechts : idem voor ROSSEM (n = 17)
- Vlaams Blok + ROSSEM (plus evt. een derde partij) (n = 16)
- Agalev + Vlaams Blok (plus evt. een derde partij) (n = 7)

Het gaat om relatief kleine subsamples, wat de statistische analyse uiteraard risikant maakt. Vooral de laatste groep (Agalev + Vlaams Blok) is bijzonder minimaal, maar de combinatie, die qua ideologische inhoud contradictorisch lijkt en is, *besstaat* en ze geeft aan dat de meer-partijen-stem meer dan eens volgens andere rationaliteiten tot stand komt dan deze van de ideologische of partijprogrammatorische consequentie (cfr. ook ROSSEM + Vlaams Blok).

'Linkse' meer-partijen-stemmers zijn duidelijker ouder (23-26 jarigen), het zijn eerder meisjes, het zijn niet-Brabanders, m.a.w. studenten die bewust kiezen voor een Brusselse school (i.p.v. een school in eigen regio) en daarom ook dikwijls kotstudenten ; ze komen uit gezinnen van arbeiders en lagere bedienden of uit geprivilegieerde gezinnen (vader met hogere functie). De ouders zijn eerder vrijzinnig en zij zelf christelijk, vrijzinnig of goddeloos. Zij zijn sympathisant of zelfs militant (!) van een politieke partij. De studierichting waar ze meer dan gemiddeld voorkomen is rechten aan de universiteit.

'Links + ROSSEM' meer-partijen-stemmers treffen we daarentegen eerder aan bij onderwijzers, kleuterleiders en studenten automechanica. Deze studenten hebben een eerder matige verstandhouding met hun ouders, ze zijn overigens dikwijls enig kind. Ze komen uit gezinnen van arbeiders of ambtenaren en wonen vooral in verstedelijkte gemeenten. Ze zijn, net zoals hun ouders, levensbeschouwelijk eerder vrijzinnig of goddeloos. Velen onder hen verrichten semi-permanent studentenarbeid. Politiek zijn ze dakloos.

'Traditionele' meer-partijen-stemmers vinden we bij universitaire ingenieurs, industriële ingenieurs, verpleegkundigen en studenten automechanica. Deze studenten komen eerder uit Brabant (dus uit de buurt van de school), ze hebben hun jeugd op het platteland doorgebracht en wonen ook nu ruraal. Ze komen uit gezinnen van kaders, militairen en hogere functies ; de moeder is eerder zelfstandige, gekwalificeerd ambtenaar of vrij beroep. Deze studenten hebben eerder dan de anderen reeds een vaste partner en ze noemen zich christelijk of katholiek. Politiek zijn ze dakloos of hoogstens partij-sympathisant.

'Agalev + Rechts' meer-partijen-stemmers komen frequenter voor bij economisten, verpleegkundigen, politieke en sociale wetenschappers en exacte wetenschappers. Ook deze groep woont eerder in Brabant. Deze studenten zijn eerder streng opgevoed en ze wensen voor het ogenblik geen vaste relatie. Ze komen uit gezinnen van zelfstandigen en vrije beroepen. Ze noemen zich levensbeschouwelijk eerder christelijk en politiek eerder dakloos of sympathisant.

'Rechts + Vlaams Blok' meer-partijen-stemmers komen statistisch meer voor bij economisten. Het zijn vooral jongens en eerstejaarsstudenten. Ze komen eerder uit gezinnen van zelfstandigen en de moeder is eerder huisvrouw dan buitenhuiswerkend. Ze verliezen losse erotische contacten. Levensbeschouwelijk noemen ze zich eerder onverschillig. Deze studenten verrichten doorgaans geen studentenarbeid of hoogstens vakantiewerk.

'Rechts + ROSSEM' meer-partijen-stemmers zijn eveneens eerder eerstejaars. Ze zijn streng opgevoed en hebben een matige verstandhouding met hun ouders. Ze komen uit gezinnen van vrije beroepen en de moeder is dikwijls huisvrouw. Ze komen uit stedelijke milieus en levensbeschouwelijk zijn ze eerder vrijzinnig.

'Vlaams Blok + ROSSEM' meer-partijen-stemmers vormen een bijzonder interessante groep, omdat hier een stem wordt uitgebracht op de twee meest radicale en 'nihilistische' partijen. We vinden deze stemmers vooral in de technische scholen (mechanica, automechanica, toegepaste informatica) en bij de regenten schoonheidszorgen. Het zijn behalve deze laatste regenten, vooral jongens. We vinden ze ook bij de jongste leeftijdscategorieën (18-21 j.). Ze komen vooral uit gezinnen van lagere ambtenaren en van hogere functies (!). Ze prefereren losse erotische contacten en levensbeschouwelijk zijn ze, zoals hun ouders, eerder onverschillig. Politiek noemen ze zich sympathisant. Velen onder hen verrichten semi-permanente studentenarbeid.

'Agalev + Vlaams Blok' meer-partijen-stemmers zijn eveneens interessant omwille van de inhoudelijke contradictie van de combinatie. Ondanks hun geringe aantal, lijkt het profiel sterk aan te sluiten bij de 'Vlaams Blok + Rossem' kiezers. We vinden ze ook vooral in de technische studierichtingen en bij mannelijke studenten en ze verrichten eveneens regelmatig studentenarbeid. Ze zouden wel eerder afkomstig zijn uit provinciale milieus en uit gezinnen van militairen met een christelijke levensbeschouwing.

Deze profielen vertonen een duidelijke coherentie en ze geven aan dat de meer-partijen-stemmen niet zo maar onder dezelfde noemer kunnen worden gebracht. Enerzijds zien we dat de milieuproblematiek zowel bij links als bij rechts zorgt voor menige gecombineerde stem. Hier is de meer-partijen-stem dus bedoeld om een **dubbele politieke prioriteit** (bv. milieu + sociaal; milieu + staats Hervorming) aan te duiden, die men niet via een één-partij-stem kan gezegd krijgen. In andere gevallen kan het politieke ideaal (bv. meer democratie; milieuzorg) door verschillende partijen vertolkt worden: de student staat hier voor een probleem van **partijpolitieke vertaling van zijn ideaal**. Bij ROSSEM-combinaties vermoeden we eerder een **twijfel tussen vertrouwen en wantrouwen in de 'politiek'**. De combinatie Vlaams Blok + ROSSEM, en mogelijk ook Agalev + Vlaams Blok, lijkt een meer **provocatief karakter** te hebben: ze lijken eerder bedoeld om een zeker misprijzen voor de politiek tot uiting te brengen (wat iets anders is dan politieke onverschilligheid).

Laten we zien of dit onderscheid tussen dubbele prioriteit, problemen van partijpolitieke vertaling, vertrouwen/wantrouwen en provocatie terug te vinden is in de profielen op de waarde- en attitudepatronen.

De labels waarmee men zichzelf politiek beschrijft, geven reeds enige richting aan. Linkse en Links + ROSSEM meer-partijen-stemmers kiezen eerder labels die een ideologie of programma uitdrukken die momenteel niet rechtstreeks in het partijlandschap is vertaald: 'linksen' noemen zich naast links en socialist eerder unitarist, communist, solidarist, pacifist, terwijl links + ROSSEM zich eerder aandient als anarchist, communist, libertijn of revolutionair. Deze stemmers kampen vermoedelijk met een vertrouwensprobleem in de politiek, hebben een dubbele prioriteit of kunnen in verschillende partijen hun gading vinden (bv. ecologie en sociaal beleid). Bij Rechts + Agalev hebben de labels ook een eerder vage inhoud: christen-democraat, federalist, conservatief, democraat. Ook hier mogen we aannemen dat deze stemmers mogelijk in diverse partijen hun gading kunnen vinden. Bij de andere meer-partijen-stemmers krijgen de etiketten echter stilaan een meer agressieve inslag. Bij Rechts + Vlaams Blok komen nationalist, rechts,

volksnationalist, federalist, fascist en zelfs extreem-links op de eerste plaats. Bij Rechts + ROSSEM overheersen libertijn, liberaal, anarchist en fascist. ROSSEM + Vlaams Blok meer-partijen-stemmers geven zich eerder op als libertijn, extreem-rechts, meer fascist, rechts en extreem-links. Een paar studenten noemen zich zowel extreem-rechts als extreem-links, wat duidelijk wijst op een provocatieve geest. De (weinige) Agalev + Vlaams Blok stemmers zijn extreem-rechts, extreem-links, volksnationalistisch en rechts. Kortom, we zien bij de laatste groepen dat de grens tussen inhoudelijk ideaal en identificatie met provocatieve etiketten meer en meer flou wordt.

We eindigen met de resultaten van een discriminant analyse voor de blanco-stemmers en de diverse groepen meer-partijen-stemmers (met uitzondering van Agalev + Vlaams Blok die te klein in aantal is). Deze discriminant analyse geeft ons de discriminant-functies in termen van de attitudepatronen en de politieke labels die in staat blijken de verschillende groepen kiezers van elkaar af te zonderen (tabel IV). De eerste functie die de analyse oplevert, is statistisch significant, de tweede is dit niet meer. Toch nemen we ze in de tabel op omdat ze het verdere onderscheid tussen de meer-partijen-stemmers verduidelijkt.

De discriminant analyse slaagt erin op basis van deze functies 84% van de respondenten correct te classificeren; voor Rechts + ROSSEM en Vlaams Blok + ROSSEM wordt zelfs 100% gehaald. Alleen voor de traditionele meer-partijen-stemmers treedt confusie op met Rechts + Agalev en Rechts + ROSSEM en wordt slechts 68% correct geïdentificeerd.

De eerste discriminant-functie combineert ethnocentrisme, materialisme, arbeidsethos en gezinsgerichtheid samen met nationalistische en economisch liberaal-libertijnse labels. De functie contrasteert dit **rechts populisme met rood-groene overtuigingen** (zoals aangegeven door de negatieve waarden van de ecologische en linkse labels). De **populistische functie** scoort hoog bij Rechts + Vlaams Blok, Rechts + ROSSEM en Vlaams Blok + ROSSEM. Dit populisme dat vanuit het perspectief van de 'traditionele' partijen aanleiding kan geven tot een zgn. 'proteststem', steunt dus wel degelijk op een welbepaalde *inbound*. Deze groepen willen de installatie van een klimaat waarin 'hard werken voor vrouw en kind' en 'materialisme' zonder dreiging uitgaande van 'vreemde concurrenten' beter aan hun trekken zouden kunnen komen. De populistische functie scoort laag bij 'linkse' meer-partijen-stemmers, wat al uit de omschrijving van de functie kan afgeleid worden, maar ook bij Agalev + Rechts kiezers, waar de Agalev-flank blijkbaar doorslaggevend is.

De tweede, weliswaar niet-significante, functie polariseert Links + ROSSEM en Vlaams Blok + ROSSEM aan de éne kant en Rechts + Agalev en Rechts + ROSSEM aan de andere kant op basis van een functie die een zeker proletarisch (maar ethnocentrisch) materialisme combineert met een romantisch idealisme. Bij Links + ROSSEM en vooral bij Vlaams Blok + ROSSEM treffen we blijkbaar een aantal materieel weinig bemiddelde 'dromers' die moeilijk overweg kunnen met de koele zakelijkheid van onze samenleving. Deze bevinding werpt een ander licht op de complexe psychologie van een aantal jongeren die hun maatschappelijke integratieproblemen uitdrukken via een radicale 'anti-politieke' stem. Aan de contrastzijde vinden we christen-democraten en liberalen die een 'rechtse' stem op een traditionele partij (CVP, PVV of VU) blijkbaar aanvullen met een Agalev resp. ROSSEM stem.

Twee groepen komen in de discriminant analyse niet uit de verf. Ten eerste, de blanco-stemmers, maar daarvan hebben we het profiel reeds beschreven. De tweede groep, de 'traditionele' meer-partijen-stemmers, scoort vooral hoog op

TABEL IV

Variabele-functie correlaties voor discriminant analyse van blanco- en meer-partijen-stemmers

	Functie	
	1	2
Etnocentrisme	0.28	0.21
Nationalistische labels	0.24	
Liberaal Individualisme	0.18	
Liberaal label	0.18	-0.31
Afkeer van "Iediggangers"	0.16	
Geldgerichtheid	0.15	0.20
Libertijns-anarchistische labels	0.14	
Gezinsgerichtheid	0.12	0.16
Gewettigheid van oorlog	0.12	
Zelfvertrouwen-voluntarisme	0.12	
Arbeidsethos	0.11	
Ecologisch-progressieve labels	-0.31	
Links-socialistische labels	-0.26	
Postmaterialisme		0.21
Antikapitalisme		0.20
Romantisme		0.19
Volksverlakkerij		0.19
Voorkeur voor Gemakkelijk Werk		0.17
Individu heeft behoefte aan Ideaal		0.17
Cynisme en Meritocratie		0.14
Verpaupering in de komende jaren	0.13	
Fatalisme		0.12
Werk-inhoudelijke oriëntatie		0.12
Voorkeur voor Typische Betrekking		0.11
Christen-democratische label		0.13
canonische correlatie	0.85	0.79
Wilks' lambda	0.01	0.04
p(chi ²)	0.001	0.211
Groepscentroiden		
Blanco	0.11	0.04
Links	-2.78	0.18
Traditioneel	0.46	-0.30
Links + ROSSEM	-0.09	1.49
Agalev + Rechts	-1.32	-1.20
Rechts + Vlaams Blok	1.89	-0.41
Rechts + ROSSEM	2.50	-2.19
VI. Blok + ROSSEM	1.69	2.74

'christen-democratisch label', 'mysticisme', 'werk en loopbaan als belangrijke levenswaarden', 'gezinsgeborgenheid' en 'persoonlijk toekomstoptimisme'. In zijn geheel geeft dit een christelijk conformistisch profiel.

V. Besluit

Deze analyse van blanco-stemmers en meer-partijen-stemmers binnen onze studie van sociaal-politieke attitudes van Brusselse hogeschoolstudenten lijdt jammer genoeg onder een aantal belangrijke gebreken. We beschikken niet over gegevens m.b.t. de motivatie om blanco of meervoudig te stemmen en evenmin hebben we data over de aard van de dubbelstemmen. Zo weten we b.v. niet in hoeverre stemmen op een partij gecombineerd met stemmen op een *persoon* van een andere partij. Ondanks deze gebreken laat onze analyse zien dat electoraal abstentionisme en meervoudig stemmen complexe fenomenen zijn waarachter uiteenlopende politiek-psychologische processen schuilgaan. Daarbij moeten we bedenken dat onze analyse zich beperkt tot hoog geschoolde jongeren en dat blanco-stemmen en meervoudig stemmen bij volwassenen en gepensioneerden, mogelijkerwijs nog andere determinanten kunnen reveleren.

Of het meervoudig stemmen met de bewustwording van de zgn. 'kloof tussen burger en politiek' is toegenomen, kunnen we uit deze gegevens niet afleiden. Maar de mogelijkheid is zeker niet irreëel dat bij een eventuele verder toenemende fragmentatie van het partijlandschap nog meer kiezers hun toevlucht zullen nemen tot meervoudig stemmen (of blanco stemmen).

Summary: "Profiles of Blank and Multi-party Voters among Students"

Knowledge of the profiles of blank voters and multi-party voters and the underlying dynamics of these forms of voting is very defective. At least three phenomena of political-psychological importance may foster interest in these forms of ambivalent or deviant voting behaviour: 1) so-called political 'homeless' who are interested in politics but not party-organized 2) political indifference 3) protest voting.

Data of a study on social and political attitudes among Brussels students (n = 1393) were used to analyze socio-demographical correlates and attitudinal profiles of blank and multiparty voters. Differentiations among multi-party voters are indeed linked to specific attitudinal profiles.

Selectie uit de toegestuurde werken – Sélection des livres reçus – Selection from the received books

Belgische politiek – Politique belge – Politics in Belgium

W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*. Leuven, Acco, 1992, 371 blz.

W. DEWACHTER, *De dualistische identiteit van de Belgische maatschappij*. Amsterdam, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 1992, 31 blz.

E. ORBAN e.a., *Fédéralisme et cours suprêmes / Federalism and supreme courts*. Brussel, Bruylant, 1991, 237 p.

M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé, réflexions sur le système institutionnel Belge, issu des réformes de 1988-1989*. Brussel, Bruylant, 1991, 688 p.

J. SAROT, *La Jurisprudence de la cour d'arbitrage*. Brussel, Bruylant, 1991, 162 p.

H. VAN VELTHOVEN, *E. de Laveleye en de Vlaamse kwestie*. Gent, Liberaal Archief, 1992, 72 blz.

D. VERHOEVEN e.a., *In de buitenbaan ... nog steeds?* Leuven, Acco, 1992, 133 blz.

J. VRANKEN en D. GELDOF, *Armoede en sociale uitsluiting*, Jaarboek, 1991. Leuven, Acco, 1992, 211 blz.

Les entreprises publiques autonomes, la nouvelle loi du 21 mars 1991. Actes de la journée d'études organisée à l'Université Libre de Bruxelles le 23 octobre 1991. Brussel, Bruylant, 1992, 220 p.

Vergelijkende politiek – Politique comparative – Comparative politics

S. ARONSON, O. BROSH, *The Politics and Strategy of Nuclear Weapons in the Middle East*. New York, Suny, 1992, 398 p.

M. CACIAGLI, *Christian Democracy in Europe*. Barcelona Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1992, 137 blz.

H. DAALDER e.a., *Oost-Europa en de sociaal-democratie. Identiteit, beleid, aanwezigheid*. Het dertiende jaarboek voor het democratisch socialisme. Amsterdam, Arbeiderspers, Wiardi Beckman Stichting, 1992, 192 blz.

K. DE GUCHT and S. KEUKELEIRE, *Time and Tide Wait for no Man. The Changing European Geopolitical Landscape*. London, Prager, 1991, X + 242 p. (With a Foreword by Valéry Giscard D'Estaing).

K.G. GIESEN, *L'Ethique des relations internationales*. Bruxelles, Bruylant, 1992, 397 p.

E.K. HICKS, W. VAN ROSSUM e.a., *Policy development and big science*. Amsterdam, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 1991, 63 p.

P. IGNAZI, *Dal PCI al PDS*. Bologna, il Mulino, 1992, (Contemporanea 51) 176 p.

J.M. MARAVALL, et al., *Socialist parties in Europe*. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1991, 222 p.

S. SCHEPERS, *Le droit fédéral en Europe*. Brussel, Bruylant, 1991, 138 p.

J. THOMASSEN, e.a., *De geachte afgevaardigde... Hoe Kamerleden denken over het Nederlandse parlement*. Muiderberg, Coutinho, 1992, 287 blz.

P. THUYSBAERT, *Multilateraal kunst en vliegwerk*. Brussel, Vander, 1991, 203 p.

Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP), *Jaarboek 1991*. Groningen, Rijksuniversiteit, 1992, 225 blz.

Instrumenten voor onderzoek van de Belgische politiek – Instruments de recherche de la politique belge – Instruments for research on Belgian politics

M. BOTS, *Lettres adressées à Emile de Laveleye*. Gent, Liberaal Archief, 1992, 296 blz.

M. BOTS, L. PAREYN, *Bibliografie van de geschiedenis van het Belgisch Liberalisme, Beknopte bio-bibliografie van liberale prominenten 1830-1990*. Gent, Liberaal ARchief, 1992, 188 blz.

G. CRAENEN, W. DEWACHTER, *De Belgische Grondwet van 1831 tot beden. Nederlandse en Franse teksten*. Leuven, Acco, 1992 (7^{de} herw. uitg.), 175 blz.

H. GAUS, R. VAN EENOO, *Beknopte bibliografie van de politieke en sociaal-economische evolutie van België 1945-1992*. Leuven, Garant, 1992, 471 blz.

H. GAUS (ed.), *BRT-Aktueel. Jaargang 1990. Chronologische en thematische index*. Gent, Rijksuniversiteit Gent, 1992, (Steunpunt Sociopolitiek Systeem) IV + 200 blz.

H. GAUS (ed.), *De politieke opiniepeilingen in België 1974-1991*. Gent, Rijksuniversiteit Gent, 1992, (Steunpunt Sociopolitiek Systeem) IV + 349 blz.

H. GAUS (ed.), *Repertorium van zuilgebonden v.z.w.'s. Deel 1: Socialistische v.z.w.'s*. Gent, Rijksuniversiteit Gent, 1992, (Steunpunt Sociopolitiek Systeem) XX + 381 blz.

E. GERARD, *Sociale Wetenschappen aan de Katholieke Universiteit te Leuven*. Leuven, Politica-cahier 3, 1992, 189 blz.

Ph. PRAET, *E. de Laveleye. Bibliografie*. Gent, Liberaal Archief, 1992, 138 blz.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. *Jaarverslag zitting 1990-1991 - zitting 1991-1992, Brussel, 240 blz. + Bijl.*

Répertoire des organisations socio-politiques, Tome I: Les organisations de jeunesse; Tome II: Les organisations générales d'éducation permanente des adultes. Bruxelles, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP), Brussel, 1992, 339 p. + 415 p.

Recueil de documents, *Accord de gouvernement et déclarations de politique des exécutifs (janvier - mars 1992)*. Bruxelles, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP), 1992, s.p.

Res Publica wordt gesubsidieerd door :

- *Het Vlaamse Ministerie van Onderwijs.*
- *De Nationale Bank van België*
- *Provincie Brabant*

Met oprechte dank!

Het Politologisch Instituut.

RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

Editor: Wilfried DEWACHTER

Assistant editor: Mieck VOS

Address: Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

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 1993/1. ISSN 0486-4700

Printed in Belgium

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

The «Politologisch Instituut» bears no responsibility for opinions expressed by authors; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

Manuscripts to be considered for publication should conform to the following requirements: two type-written copies (double-spaced) must be submitted, ready for press: they must include a summary in English, not longer than 150 words. Manuscripts that are not accepted are not returned.

Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription	
Individuals	950 BF
Institutions	2.000 BF
2. Single issue (only from 1981 on)	
Individuals	500 BF
Institutions	600 BF
Double issue (only from 1981 on)	
Individuals	800 BF
Institutions	1.200 BF
3. Collection 1963-1980 (as long as the issues in stock last)	
Belgium	25.000 BF
Other countries	28.000 BF

Claims for undelivered copies must be made no later than three months following month of publication. The publisher will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock will permit.

The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

- ABC POL SCI.
Advanced Bibliography of Contents: Political Science and Government.
- International Political science Abstracts
Documentation Politique Internationale
- International Bibliography of Political Science
Bibliographie internationale de science politique.
- International Bibliography of the Social Sciences
Bibliographie internationale des sciences sociales.
- International Bibliography of Economics
Bibliographie internationale de science économique.
- Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences.
- Sociological Abstracts.
- Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine.
- United Nations. Monthly Bibliography. Selected articles.
Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés.
- Bulletin de renseignements documentaires. Communautés Européennes.
Documentation bulletin. European Communities.

RES PUBLICA

Tijdschrift voor politologie - Revue de science politique

Uitgegeven door het Politologisch Instituut v.z.w.

Publié par le Politologisch Instituut a.s.b.l.

Hoofdredacteur - Wilfried DEWACHTER - Rédacteur en chef

Redactiesecretaris - Mieck VOS - Secrétaire de rédaction

Redactieadres - Adresse de la rédaction

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

ZETEL VAN HET INSTITUUT - SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut v.z.w.: E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

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 1993/1

ISSN 0486-4700

Gedrukt in België - Imprimé en Belgique

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden vervaelvoudigd 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