

RES PUBLICA



1992/1

Decision-making in Belgium

Ideologie

Gestion publique

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

RES PUBLICA

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

INHOUD - SOMMAIRE - CONTENT

De invloed van het internationaal milieubeleid op de totstandkoming van het milieubeleid in Vlaanderen, 1980-1990, door M. HOOGHE	3-23
Gestion publique et gestion privée des services publics, l'exemple de la restructuration des entreprises publiques économiques en Belgique, par P. QUERTAINMONT	25-33
From work sharing to temporal flexibility: working time policy in Belgium 1975-1990, by J. BASTIAN	35-51
De leidinggevende ambtenaren : bureaucraten of ideologen ? door G. DIERICKX en P. MAJERSDORF	53-73
Une nouvelle technique d'élection directe du gouvernement, par W. DEWACHTER	75-85
Analyse discriminante et vocabulaire politique. Essai méthodologique, par J. CHAPELLE, P. COUVREUR et G. PAGANO ...	87-97
De oorlog om Koeweit... Een politiek strijdpunt in Vlaanderen ? door L. VANDEWEYER	99-121
Selectie uit de toegestuurde werken. Sélection des livres reçus. Selection from the received books	123-124



De invloed van het internationaal milieubeleid op de totstandkoming van het milieubeleid in Vlaanderen, 1980-1990 ¹

door Marc HOOGHE,

Licentiaat hedendaagse geschiedenis
Journalist BRT-Radionieuwsdienst

Inleiding

Het leefmilieu is de afgelopen decennia een belangrijk beleidsdomein geworden in België. Twintig jaar geleden, in 1972, bracht Gaston Eyskens het leefmilieu voor het eerst ter sprake in een regeringsverklaring. Sindsdien zijn er tientallen wettelijke maatregelen genomen op het vlak van het leefmilieu, werden speciale diensten opgericht, en in 1991 besteedde alleen al het Vlaams Gewest 12,5 miljard frank aan milieuzorg. Er is zelfs zoveel regelgeving ontstaan, dat een interuniversitaire commissie werd opgericht om wat orde te scheppen in de chaos ².

Bij vroeger onderzoek naar het waarom van al die leefmilieu-activiteit, heeft men zich te vaak beperkt tot de studie van louter binnenlandse factoren ³. Het optreden van allerlei drukingsgroeperingen, de bezorgdheid van de publieke opinie over het leefmilieu, en de opkomst van groene partijen zijn inderdaad een belangrijke stimulans geweest voor de ontwikkeling van het leefmilieubeleid. Maar daarnaast spelen ook buitenlandse factoren een belangrijke rol. Het feit dat dergelijke buitenlandse prikkels moeilijker te bestuderen zijn dan de binnenlandse factoren, is allicht mede-verantwoordelijk voor hun relatieve verwaarlozing in het beleidsonderzoek.

Toch is het onmogelijk om tot een sluitende verklaring te komen voor de totstandkoming van het leefmilieubeleid in Vlaanderen, als men geen rekening houdt met de invloeden die het Vlaamse of Belgische politiek systeem ontvangt vanuit het buitenland. Algemeen gaat men er van uit dat het internationale niveau een belangrijke invloed uitoefent op het milieubeleid in Vlaanderen – alhoewel dit eigenlijk nog nooit werd onderzocht ⁴.

(1) Prof. dr. Kris Deschouwer, Rob Berloznik, Marc Pallemarts en Bea Perriëns leverden nuttige kritiek op een eerdere versie van dit artikel.

(2) C. GOBIN, L'état belge et la problématique de l'environnement. In: *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1986, nr. 1109; H. BOCKEN, Naar een algemeen kaderdecreet inzake milieuhygiëne? In: *Rechtskundig Weekblad*, 8 juni 1991, blz. 1399-1402.

(3) Zie o.v.b. P. GLASBERGEN (Red.), *Milieubeleid*. Den Haag, 1989; A. HOOGERWERF (Red.), *Overheidsbeleid*. Alphen-a/d-Rijn, 1989; T. TAN en H. WALLER, *Wetgeving als mensenwerk*. Alphen-a/d-Rijn, 1989.

(4) W. LAMBRECHTS, *Milieurecht*. Brussel, 1987, blz. VII; E. DE PUE e.a., *Milieuzakboekje 1991*. Deurne, 1991, blz. 7.

Die buitenlandse invloeden kunnen van velerlei aard zijn ⁵. Het kan gaan om ecologische invloeden, zoals de impact van grensoverschrijdende milieuproblemen. Er kunnen ook sociale en culturele invloeden meespelen: zo is de opkomst van de milieubeweging en de groene partijen niet los te zien van gelijkaardige fenomenen in de ons omringende landen. Het probleem met dergelijke factoren is echter dat ze erg diffuus zijn, en dat hun exacte invloed moeilijk valt na te gaan. Daarom werd dit onderzoek beperkt tot buitenlandse *politieke* prikkels, waarvan de invloed over het algemeen ondubbelzinnig kan worden vastgesteld. Het Belgische politiek systeem ontvangt dergelijke prikkels door beleidsmaatregelen in andere landen, door de activiteit van internationale organisaties, en door internationale verdragen. Vooral die laatste twee elementen zijn bepalend voor het internationaal milieubeleid, en stonden dan ook centraal in dit onderzoek.

Een eerste stap in het onderzoek was het inventariseren van de milieuregeling die in Vlaanderen tot stand kwam tussen 1980 en 1990 ⁶. Het gaat hier echter voor een groot deel om maatregelen met een louter administratief of juridisch belang, die voor een studie naar beleidsvorming niet relevant zijn. Daarom werden alleen die maatregelen verder bestudeerd die een reële beleidsimpact hebben, of die een nieuwe beleidsoptie weerspiegelen. Vervolgens werd nagegaan of de geselecteerde maatregelen al dan niet tot stand waren gekomen onder invloed van het internationaal milieubeleid. Het was dus zeker niet de bedoeling *alle* factoren na te gaan die hebben geleid tot een bepaalde maatregel. Het onderzoek bleef beperkt tot een eenvoudige lakmoesproef: is er internationale invloed of niet?

Natuurlijk is regelgeving slechts één element van het beleid. Maar het is wel zo dat de regelgeving het structurele kader vormt waarbinnen andere beleidsvormen tot stand kunnen komen ⁷. Toch wordt het leefmilieubeleid ook in aanzienlijke mate bepaald door bvb. de ambtelijke praktijk inzake het verlenen van vergunningen en de controle daarop. Maar daarbij gaat het bijna altijd om gesloten besluitvormingscircuits waartoe de buitenstaander geen toegang heeft, en die zich dan ook moeilijk lenen tot beleidsstudie. Dat is ook het geval bij de totstandkoming van de sectoriële lozingsnormen voor oppervlaktewater. Die worden vastgesteld in overleg met de betrokken industriële sector, en voor een buitenstaander is het niet mogelijk na te gaan welke factoren precies hebben geleid tot de normbepaling. Het is wel zo dat deze normen de betrokken bedrijven zelden tot bijkomende investeringen nopen ⁸. Ook de milieubeleidsovereenkomsten, die nu meer en meer worden afgesloten, onttrekken zich aan controle door buitenstaanders. Ze worden niet eens officieel gepubliceerd, en zijn slechts onlangs in een raadpleegbare vorm samengebracht ⁹.

(5) D. EASTON, *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, 1965, blz. 70-75.

(6) Hiervoor werd voornamelijk een beroep gedaan op het *Juridisch Milieupendium* van de Stichting Leefmilieu, op E. DE PUE e.a., *Milieuzakboekje 1991*, en W. LAMBRECHTS, *Milieurecht*.

(7) H. VAN DE GRAAF en R. HOPPE, *Beleid en politiek*. Muiderberg, 1989, blz. 172.

(8) P. LEROY en A. DE GEEST, *Milieubeweging en milieubeleid*. Antwerpen, 1985, blz. 182; M. PALLEMAERTS, Milieucriminaliteit, schijnregulering en milieubeleid. In: C. ELIAERTS, E. ENHUS en R. SENDEN (Red.), *De vervuiler aan banden gelegd?* Deurne, 1990, blz. 40.

(9) H. BOCKEN en I. TRAEEST (Red.), *Milieubeleidsovereenkomsten*. Brussel, 1991, blz. 143-172.

I. Verschillende beleidsniveaus

Dit onderzoek handelt over milieubeleid *in Vlaanderen*. Dit mag niet worden verward met het *Vlaams* milieubeleid. Het milieubeleid in Vlaanderen bestaat zowel uit de Vlaamse, als uit de nationale regelgeving, die ondanks de gewestvorming onverminderd van kracht blijft. Er is inzake leefmilieu sprake van een beperkte concurrerende bevoegdheid, zodat het gewest en de nationale overheid samen het leefmilieubeleid in Vlaanderen bepalen ¹⁰.

De precieze bevoegdheidsverdeling is bijzonder ingewikkeld, en daarbij moet dan nog een onderscheid gemaakt worden tussen de periode vóór 31 december 1988, en de periode erna. Vóór 1988 werd de bevoegdheidsverdeling geregeld door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Die wijst de bescherming van het leefmilieu toe aan de gewesten, evenwel "met eerbiediging van de (nationale) wettelijke algemene en sectoriële normen". De bevoegdheden van de gewesten werden echter gevoelig uitgebreid door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988. Die wijst vanaf 1 januari 1989 de bescherming van het leefmilieu toe aan de gewesten "met inbegrip van de algemene en sectoriële normen, met eerbiediging van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan". Dit betekent concreet dat de nationale overheid nog enkel normen mag vaststellen voor die domeinen waar de E.G. niet regelend is opgetreden. Als er wél Europese normen bestaan, komt het aan de gewesten toe die uit te voeren. Zelfs de precieze bevoegdheidsverdeling tussen gewesten en nationale overheid is dus afhankelijk van het Europees optreden ¹¹.

Niet alleen het nationale milieubeleid, maar ook het *internationale milieubeleid* heeft de afgelopen decennia een sterke uitbreiding gekend. Daarbij spelen de traditionele bronnen van het internationaal recht, en dan gaat het in de eerste plaats om verdragen, nog altijd een belangrijke rol. Toch zijn het de activiteiten van internationale organisaties, die een relatief recente bron van internationaal recht zijn, die in dit verband de hoofdrol spelen. Onder die organisaties verdient vooral de Europese Gemeenschap aandacht, omdat zij de enige organisatie is die werkelijk supra-nationale bevoegdheden uitoefent op milieuvlak ¹².

De Europese Gemeenschappen hebben dan ook een bijzonder grote invloed op het milieubeleid in de lidstaten ¹³. Euratom, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, heeft van bij haar oprichting in 1957 tientallen normen inzake kernenergie uitgevaardigd, die ook een belangrijke weerslag hebben op het leefmilieu. De Europese Economische Gemeenschap houdt zich pas sinds de top van Parijs van 20 oktober 1972 actief bezig met het leefmilieu. Het is geen toeval dat de E.G. zich net toen met milieu ging inlaten: vier maanden eerder werd in Stockholm de UNO-Conferentie over het Menselijk Milieu gehouden, en die conferentie

(10) R. SENELLE, *De staatsbervorming in België*. Brussel, 1990. Dl. V, blz. 104.

(11) L. LAVRYSEN, Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staatsbervorming. In: L. LAVRYSEN e.a., *De bevoegdheden inzake milieubeheer*. Brussel, 1990, blz. 1-225.

(12) A. KISS, *Droit international de l'environnement*. Paris, 1989; G. SPAARGAREN e.a. (Red.), *Internationaal milieubeleid*. Den Haag, 1989.

(13) J. CHARPENTIER (Red.), *La protection de l'environnement par les communautés européennes*. Paris, 1988.

gaf over zowat de hele wereld een belangrijke stimulans aan het milieubeleid ¹⁴.

Vanuit een juridisch standpunt waren er veel bezwaren tegen de beslissing van de top van Parijs: de E.G. had geen rechtsgrond om zich met het leefmilieu in te laten. Het milieubeleid moest dan ook steunen op een ruime interpretatie van de art. 100 en 235 van het E.E.G.-verdrag uit 1957. De E.G.-instellingen kunnen uit deze artikelen de bevoegdheid putten om allerlei maatregelen te nemen ter bevordering van de Europese gemeenschappelijke markt ¹⁵.

Pas door de Europese Eenheidsakte van 1986 (in werking vanaf 1 juli 1987) kreeg het Europees milieubeleid een echte rechtsgrond: het derde deel van het E.E.G.-verdrag werd uitgebreid met een Titel VII, "Milieu". Deze Titel bestaat uit de artikelen 130R tot 130T. Ze sommen de doelstellingen van het E.G.-milieubeleid op, bepalen de vereiste meerderheid, en laten de lidstaten in sommige gevallen de vrijheid om op milieuvlak verder te gaan dan de E.G. Sinds 1972 heeft de Europese Gemeenschap meer dan 100 milieumaatregelen uitgevaardigd. In de eerste actieprogramma's lag het accent op het *bestrijden* van vervuiling, maar later ging de aandacht meer en meer naar een *voorkomingsbeleid* ¹⁶.

De meeste milieumaatregelen nemen de vorm aan van een richtlijn. Die is krachtens art. 189 van het E.E.G.-verdrag "verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat", waarbij echter "aan de nationale instanties de bevoegdheid (wordt) gelaten vorm en middelen te kiezen". Richtlijnen zijn dus minder streng dan verordeningen, die rechtstreeks toepasbaar zijn. In het verleden bleek het echter niet mogelijk het milieubeleid via verordeningen gestalte te geven omdat sommige lidstaten niet te veel milieubevoegdheden willen afstaan aan de E.G. Vooral Groot-Brittannië en Frankrijk verzetten zich hiertegen, terwijl landen als Nederland, Duitsland en Denemarken juist aan de Europese milieukar trekken ¹⁷.

Het werken met richtlijnen heeft als nadeel dat de nationale regeringen zelf stappen moeten ondernemen om de maatregelen op te nemen in de interne rechtsorde. Die nationale overheden zijn daartoe niet altijd even gemotiveerd ¹⁸. Het Verdrag van Rome riep wel een Europees Hof van Justitie in het leven, en de Commissie kan een lidstaat voor het Hof dagen als dat land zijn Europese verplichtingen niet nakomt. De afgelopen jaren is België herhaaldelijk veroordeeld wegens het niet uitvoeren van Europese richtlijnen. Dat heeft vooral te maken met de gewestvorming: de Europese Commissie erkent enkel de nationale overheid als gesprekspartner; ook voor die beleidsdomeinen die onder de bevoegdheid vallen van gewesten en gemeenschappen. De gewesten en gemeenschappen kunnen

(14) *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, reeks C (hierna *Pb. C.*), nr. 112, 20 december 1972; G. NAETS, *Het Europa van de Tien: één leefmilieu*. Antwerpen, 1972; M. HOOGHE, *The United Nations and the Environment*. In: *Internationale Spectator*, november 1991, blz. 668-673.

(15) E. GRABITZ en C. SASSE, *Competence of the European Communities for Environmental Policy*. Berlin, 1977, blz. 24-30.

(16) C. PLEINEVAUX, *L'élaboration des directives européennes en matière d'environnement*. In: H. BOCKEN en D. RYCKBOST (Red.), *De voorbereiding en tenuitvoerlegging van Europese richtlijnen inzake de bescherming van het leefmilieu*. Brussel, 1990, blz. 5-17.

(17) P. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*. Deventer, 1987; D. VAN HEUVEN, *Omtrent richtlijnen*. In: *Rechtskundig Weekblad*, 28 april 1990, blz. 1207-1217.

(18) K. DE GUCHT, *De toepassing van het Europees Gemeenschapsrecht door België*. Kamer, *Gedr. St.*, 1986-87, nr. 20-739/1.

m.a.w. slechts onrechtstreeks onder druk worden gezet om de Europese verplichtingen uit te voeren ¹⁹.

Maar het is zeker niet alleen de Europese Gemeenschap die actief is inzake milieubeleid. Ook de Verenigde Naties spelen hierin een belangrijke rol. Alhoewel de UNO al in 1948 een wetenschappelijke conferentie organiseerde over het behoud van natuurlijke hulpbronnen, ontplooit de organisatie pas vanaf 1972 op grote schaal activiteiten inzake het milieu. Het hoogtepunt was toen de Conferentie over het Menselijk Milieu, die in juni 1972 in Stockholm werd gehouden. De conferentie leidde tot de oprichting van UNEP, het *United Nations Environment Programme*, dat sindsdien een actieve rol speelt bij de totstandkoming van het internationaal milieubeleid. Zo leidden de discussies binnen UNEP in 1983 tot de oprichting van de Brundtland-commissie, die in 1987 het gelijknamige rapport publiceerde over de samenhang tussen milieu- en ontwikkelingsproblemen. Het rapport zal mede als basis dienen voor de milieuconferentie die de UNO in 1992 organiseert in Rio de Janeiro. Ook door Vlaamse politici wordt de 'duurzame ontwikkelings'-filosofie van het Brundtland-rapport steeds meer als leidraad aangenomen, maar dat heeft zich nog niet vertaald in concrete beleidsmaatregelen ²⁰.

Ook een aantal andere dochterorganisaties van de UNO leveren belangrijk werk inzake milieubeleid, maar daarbij gaat het dan vooral om eerder technische aspecten, in verband met b.v. klimatologie, bosbouw of scheepvaartreglementering.

De Benelux heeft dan weer vooral maatregelen uitgevaardigd op het vlak van natuurbehoud en jachtreglementering. De Raad van Europa en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) geven vooral aanbevelingen op milieugebied, zodat hun reële invloed niet altijd even duidelijk is. Toch is het zo dat b.v. het uiterst belangrijke principe van 'de vervuiler betaalt' in 1972 voor het eerst werd geformuleerd door de OESO.

De meer traditionele rechtsbron van de verdragen blijft nog steeds ten volle zijn betekenis behouden voor het internationaal milieubeleid. Naar schatting zijn er over de hele wereld zo'n 300 multilaterale en 900 bilaterale milieuverdragen ²¹. Slechts een beperkt aantal hiervan is relevant voor België. Het gaat dan vooral om verdragen over grensoverschrijdende water- en luchtverontreiniging.

In dit verband moet ook nog gewezen worden op het problematisch karakter van de Noordzeeverklaringen, die zijn gevolgd op de drie Noordzeeconferenties die de afgelopen jaren werden gehouden (Bremen 1984, London 1987 en Den Haag 1990). Het gaat niet om echte verdragen, en ze zijn ook niet door het parlement goedgekeurd. Toch blijken deze verklaringen een grote invloed te hebben op de totstandkoming van het milieubeleid in Vlaanderen ²².

(19) M. BOES, La repartition des compétences entre la CEE, les régions, les communautés et les collectivités locales en Belgique. In: J. CHARPENTIER, *a.w.*, blz. 99-112.

(20) G. H. BRUNDTLAND (Red.), *Our Common Future*. Oxford, 1987; T. KELCHTERMANS, *Milieubeleidsplan*. Brussel, 1990; M. SMET, Toespraak bij de voorstelling van de Nederlandse vertaling van het rapport. Brussel, 11 januari 1990; N. DE BATSELIER, *Naar een duurzaam energiebeleid in Vlaanderen*. Brussel, 1991, blz. 22.

(21) A. KISS, *a.w.*, blz. 46.

(22) E. SOMERS op de studiedag *De gevolgen van de ministeriële declaratie over de Noordzee voor het milieubeleid*. Belgische Vereniging voor Milieurecht, Gent 29 maart 1990.

II. De invloed van het Europees milieurecht

Het Europees milieubeleid kan op diverse manieren invloed uitoefenen op het milieubeleid in Vlaanderen.

De eenvoudigste manier is die waarbij de Europese Gemeenschap een richtlijn afkondigt, die dan in interne wetgeving wordt omgezet. Dit kan, naargelang het geval, zowel per wet als per besluit gebeuren. Een richtlijn geeft altijd zelf aan over hoeveel tijd een lidstaat beschikt om de richtlijn uit te voeren. Over het algemeen bedraagt die termijn twee jaar.

In heel het onderzoek hebben we echter geen enkele wet of decreet gevonden, die binnen de vastgestelde termijn uitvoering geeft aan een richtlijn. In alle gevallen werd de termijn flink overschreden, en diende de Europese Commissie tussenbeide te komen om België tot spoed aan te manen. Hier blijkt duidelijk dat de korte E.G.-termijn moeilijk verenigbaar is met de Belgische parlementaire procedure. In normale omstandigheden duurt het zowat anderhalf jaar om een ontwerp of voorstel door het parlement te krijgen²³. Als het dan nog om een vaak complexe richtlijn gaat, waarvoor blijkbaar niemand echt gemotiveerd is, wordt de termijn van twee jaar nooit gehaald.

De zaken lopen al iets eenvoudiger, als de richtlijn gewoon per K.B. kan worden uitgevoerd. In veel gevallen kan de richtlijn dan wel binnen de voorziene termijn, of met een aanvaardbare vertraging, worden uitgevoerd. Zo neemt een K.B. van augustus 1984 een richtlijn over uit december 1982, met betrekking tot de maximaal aanvaardbare concentratie van lood in de omgevingslucht. In mei 1982 komt er een K.B. over het op de markt brengen van nieuwe gevaarlijke stoffen, dat een richtlijn uit september 1979 uitvoert. Maar zelfs als een richtlijn per besluit kan worden uitgevoerd, gaat dat nog vaak gepaard met aanzienlijke vertragingen. Zo keurt de Vlaamse Executieve pas in maart 1989 de besluiten goed die de milieueffectrapportering invoeren in Vlaanderen, en uitvoering geven aan een richtlijn uit juni 1985.

Het is dus zeker niet alleen de parlementaire procedure die schuld heeft aan de te trage uitvoering van de Europese milieurichtlijnen. In de praktijk blijkt dat de gebruikelijke termijn van twee jaar alleen voldoende is als het gaat om een eenvoudige technische richtlijn, die per besluit om te zetten is, en die zich situeert op een vlak waar de Europese inmenging niet omstreden is. Van zodra het gaat om een maatregel met een belangrijke impact, of om een maatregel die per wet moet worden uitgevoerd, is de termijn van twee jaar hopeloos te kort.

Als een lidstaat haar Europese verplichtingen niet, of niet op tijd nakomt, kan zij door de Europese Commissie tot de orde worden geroepen krachtens art. 169 van het Verdrag van Rome. De procedure bestaat uit drie stappen: de Europese Commissie stuurt eerst een aanmaning naar de betrokken lidstaat, en die wordt gevolgd door een "met redenen omkleed advies". Als ook dat niets oplevert kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie²⁴.

Bij de eerste twee stappen van de procedure komt het Hof dus nog niet te pas. Toch leverden deze stappen in een aantal gevallen ook al positieve effecten op. Dat was b.v. het geval bij de omzetting van een richtlijn uit maart 1985 over het

(23) K. DE GUCHT, *a.w.*, blz. 38.

(24) L. KRÄMER, De controle op de toepassing van de EEG-milieurichtlijnen. In: *Europees milieurecht*. T.M.C. Asser Instituut, Den Haag, 1989, blz. 8-20.

loodgehalte in benzine. Het voorbeeld toont meteen aan dat de Commissie niet vrij te pleiten valt van enig juridisch formalisme. De richtlijn werd door ons land al in juli 1985 per K.B. omgezet in interne wetgeving. Maar daarbij werd vergeten een bepaling over te nemen, waarin vermeld wordt dat loodvrije benzine, vanaf 1 september 1989, "in een evenwichtige spreiding" moet worden aangeboden in het distributienet. België krijgt hiervoor een aanmaning, waarop dan in september 1986 een nieuw, en dit keer volledig K.B. wordt afgekondigd. De praktische waarde van de nieuwe bepaling is echter zo goed als onbestaande ²⁵.

Maar als de eerste twee stappen van de procedure niets opleveren, kan de Commissie de betrokken lidstaat dus voor het Europees Hof van Justitie dagen. België is door het Hof al herhaaldelijk veroordeeld wegens het niet, of niet correct uitvoeren van enkele van de belangrijkste milieurichtlijnen. De bijzonder ingrijpende Afvalrichtlijn uit 1975 levert hiervan een goed voorbeeld. Vlaanderen maakte pas in 1981 aanstalten met de eerste uitvoering van deze richtlijn, terwijl Wallonië en Brussel op dat ogenblik nog nergens waren. België werd daarom gedagvaard door de Commissie, en die dagvaarding wordt ingeroepen om de hoogdringendheid van de uitvoeringsbesluiten bij het Afvalstoffendecreet van 1981 te rechtvaardigen. De dagvaarding wordt ook gebruikt als argument om de normale aanwervingsprocedure voor de nieuw-opgerichte afvalstoffenmaatschappij OVAM opzij te zetten en te vervangen door een spoedprocedure ²⁶. Dit zou later leiden tot kritiek op het grote aantal politieke benoemingen bij OVAM. Overigens heeft een en ander niet belet dat de dagvaarding uitmondde in een Belgische veroordeling ²⁷.

Tijdens dezelfde zitting van het Hof werd België ook veroordeeld wegens het niet uitvoeren van een aantal richtlijnen uit 1975 over de kwaliteit van de oppervlaktewateren ²⁸. Na deze veroordeling werd dan toch een begin gemaakt met de uitvoering van deze richtlijnen. De toenmalige staatssecretaris Aerts meende echter dat dit niet per K.B. kon gebeuren. Er kwam een wet in mei 1983, waarop dan in de loop van 1984 eindelijk de K.B.'s verschenen ter uitvoering van de richtlijnen uit 1975.

Ondanks het duidelijk belang van het Europese beslissingsniveau, blijkt in een aantal gevallen dat bij de Belgische of Vlaamse beleidsvorming te weinig rekening wordt gehouden met de Europese dimensie. Dat gebeurt met name als het Vlaams Gewest in 1984 het storten van buitenlandse dierlijke mest op Vlaamse bodem verbiedt. Dit verbod kwam er omdat nogal wat landbouwers uit Nederlands Limburg op goedkope wijze probeerden hun overtollige drijfmest te storten op akkers in Belgisch Limburg ²⁹. De Vlaamse Executieve werkt een procedure uit waardoor uitzonderingen op dit verbod kunnen worden toegestaan. Maar in februari 1987 trekt de Executieve deze procedure weer in, waardoor het verbod compleet wordt. De Europese Commissie laat daarop in december 1987 weten dat een dergelijk verbod indruist tegen het vrij verkeer van goederen binnen de E.G. Om tegemoet te komen aan de Europese bezwaren wordt in maart 1989 opnieuw een Besluit

(25) C. VANDEN BILCKE, De tenuitvoerlegging van Europese richtlijnen in België. In: H. BOCKEN en D. RYCKBOST, *a.w.*, blz. 51.

(26) K.B. 30 juli 1981 (*B.S.*, 20 augustus 1981).

(27) Arrest 69/81 van 2 februari 1982, in: *Jurisprudentie van het Hof van Justitie* (hierna: *Jur.*), 1982, blz. 163-168. België is intussen al twee keer veroordeeld wegens het niet uitvoeren van dit arrest: arresten 227-230/85 van 14 jan. 1988, *Jur.*, 1988, blz. 1-12, en zaak C-162/89 van 13 juni 1990, *Pb. C*, nr. 166, 7 juli 1990, blz. 11-12.

(28) Arresten 72/81 en 73/81 van 2 feb. 1982, *Jur.*, 1982, blz. 183-195.

(29) W. LAMBRECHTS, *a.w.*, blz. 118.

van de Vlaamse Executieve afgekondigd, dat een nieuwe procedure instelt voor het aanvragen van uitzonderingen op het stortingsverbod. Deze omslachtige gang van zaken had vermeden kunnen worden door een betere coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus. Ook inzake asbest verliep de coördinatie verre van optimaal. Eind 1988 namen zowel de Vlaamse Executieve als de nationale overheid een emissienorm aan voor asbest. De besluiten zijn praktisch identiek en zijn een weergave van een richtlijn uit maart 1987. Het is ietwat bevreemdend dat zowel de nationale, als de gewestelijke overheid op ongeveer hetzelfde moment hetzelfde besluit nemen. Binnen de toenmalige bevoegdheidsverdeling bestond hiertegen geen enkel juridisch bezwaar. Vanuit beleidsmatig standpunt kan men natuurlijk wel enige vragen stellen bij dergelijke gang van zaken.

De E.G.-lidstaten kunnen in een aantal gevallen verder gaan dan de Europese richtlijnen en strengere milieunormen opleggen dan in de rest van de Gemeenschap. In ons land is daar slechts in enkele gevallen gebruik van gemaakt. De Vlaamse Executieve voert in maart 1989 een richtlijn uit over de milieueffectrapportering (MER), en onderwerpt daarbij enkele bijkomende categorieën werken en bedrijven aan de MER-verplichting³⁰. Ook inzake in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen, worden door het Belgisch K.B. meer afvalstoffen aan die regeling onderworpen dan in de oorspronkelijke richtlijn.

De Europese milieurichtlijnen worden dus vooral goed uitgevoerd als het om relatief onbelangrijke zaken gaat. De grote dossiers worden steeds met vertraging en met een procedure krachtens art. 169 afgehandeld. Toch blijkt over het algemeen een basisbereidheid aanwezig om de Europese verplichtingen na te komen. De gang van zaken rond de Vogelrichtlijn uit 1979 lijkt hierop een uitzondering te vormen, en de Belgische overheid werd in dit dossier door de milieubeweging beschuldigd van "kwade trouw". De richtlijn beoogt de instandhouding van de in het wild levende vogelsoorten in de Gemeenschap. Artikel 9 van de richtlijn staat hierop echter een beperkt aantal uitzonderingen toe. Mede onder invloed van jacht-, landbouw- en vinkeniersorganisaties werden deze uitzonderingen door België te ruim geïnterpreteerd, en ons land werd hiervoor veroordeeld door het Hof van Justitie³¹.

Toch is er geen sprake van éénrichtingsverkeer, waarbij België enkel ondergaat wat door de E.G. wordt beslist. België kan ook wel degelijk zijn stempel zetten op de Europese besluitvorming. Dat was onder meer het geval in verband met de luchtvervuilingsnormen voor grote stookinstallaties. De Europese Commissie had daarover in 1983 een voorstel van richtlijn ingediend. De uitvoering van deze ontwerp-richtlijn zou echter grote kosten met zich meebrengen, en de goedkeuring ervan door de Raad werd daarom door een aantal lidstaten geblokkeerd. Om uit de impasse te raken, kondigde België in augustus 1986 op eigen houtje een K.B. af waarin het voorstel van de Commissie werd overgenomen. Dergelijke aanpak wordt wel vaker gebruikt om discussies binnen de Raad te deblokken³². Het K.B. kwam bovendien op een strategisch ogenblik omdat België in de eerste helft van 1987 voorzitter was van de Raad, en tijdens die periode het ontwerp wou goedgekeurd krijgen. Dat lukte echter niet, en de Raad keurde de richtlijn pas in november 1988 goed. Bovendien werd daarbij het ontwerp van de Commissie

(30) Studiedag *Milieueffectrapportering in Vlaanderen*. K.U.Leuven, 27 september 1989.

(31) Arrest 247/85 van 8 juli 1987, *Jur.*, 1987, blz. 3029-3072; T. JORIS en M. PALLEMAERTS, EG-Vogelrichtlijn: wordt de uitzondering de regel? In: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschap en Publiek Recht*, 1988, blz. 449-459.

(32) J.L. DEHAENE in *VBO-mededelingen*, 1991, nr. 6, blz. 370.

nog aanzienlijk gewijzigd, zodat het K.B. van 1986 niet meer beantwoordt aan de uiteindelijke richtlijn van 1988, en eigenlijk moet worden aangepast.

III. Verdragen

De laatste jaren is er steeds meer belangstelling gegroeid voor grensoverschrijdende milieuproblemen, die zich vaak op een mondiale schaal voordoen³³. Met het oog op het aanpakken van deze problemen, is het aantal milieuverdragen de laatste jaren sterk uitgebreid.

Verdragen worden voor België door een vertegenwoordiger van de uitvoerende macht ondertekend. Als ze verplichtingen met zich mee kunnen brengen voor de overheid of voor de Belgische burgers, moeten de verdragen, krachtens artikel 68 van de Grondwet, door het parlement worden goedgekeurd³⁴.

Maar het is opvallend dat het parlement uiterst weinig belangstelling aan de dag kan leggen voor deze procedure. De gang van zaken rond de goedkeuringswet voor het Protocol van London (1973) over verontreiniging van de zee door andere stoffen dan olie, is hiervoor kenmerkend. De memorie van toelichting bij het wetsontwerp beperkt zich tot een korte samenvatting van het verdrag, en de Raad van State houdt het bij één zinnetje: "Bij het ontwerp zijn geen opmerkingen te maken". Het commissieverslag bestaat uit welgeteld 26 regels, en parafraseert de memorie van toelichting³⁵. Als verslaggever Jos. Wyninckx (S.P.) in de openbare vergadering gevraagd wordt of hij toelichting wenst te verstrekken bij zijn verslag, merkt hij op: "Mijnheer de Voorzitter, het verslag is zo uitstekend dat ik mij ertoe kan beperken ernaar te verwijzen (Gelach)"³⁶. Waarop de Senaat het wetsontwerp zonder enige discussie goedkeurt. Ook de Kamer maakt geen woorden vuil aan de goedkeuring van het ontwerp.

Ook het Verdrag van Genève (1979) over grensoverschrijdende luchtverontreiniging vermag weinig parlementaire belangstelling te wekken. In de Senaat wordt er niet eens afzonderlijk gestemd over de goedkeuringswet: er worden vijf wetten tegelijk, en haast unaniem, goedgekeurd. Bij de stemming in de Kamer onthouden Agalev en Ecolo zich omdat het verdrag volgens hen niet ver genoeg gaat. Ook later zal het nog herhaaldelijk voorkomen dat de groenen zich onthouden bij de stemming over dergelijke goedkeuringswetten, omdat ze de tekst van het verdrag te mak vinden.

Op het Europese beleidsniveau is er daarentegen wel een levendige belangstelling voor milieuverdragen, en dit leidt in een aantal gevallen tot een interessante interactie tussen de verschillende internationale beleidsniveaus. België tekende in 1985 wel het Verdrag van Wenen over de bescherming van de ozonlaag, maar maakte niet direct haast met de goedkeuring ervan. De Europese Raad van 16 juni 1988 beslist echter dat alle lidstaten het verdrag moeten goedkeuren vóór 30 september 1988. Minister van buitenlandse betrekkingen Tindemans vraagt daarop een spoedprocedure bij Kamer en Senaat: het ontwerp wordt niet besproken in de commissies, maar wordt rechtstreeks voorgelegd aan de openbare vergade-

(33) F. LANGEWEG (Red.), *Zorgen voor Morgen*. Alphen-a/d-Rijn, 1988; L. BROWN (Red.), *State of the World 1991*. New York, 1991.

(34) J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*. Brussel, 1980.

(35) *Gedr. St.*, Senaat, 1980-81, 734/1, en 1981-82, 183/2.

(36) *Hand.*, Senaat, 28 april 1982.

ring³⁷. Zonder enige discussie keuren Kamer en Senaat het ontwerp goed, dat uiteindelijk de Wet van 26 september 1988 zal worden – dus nog net binnen de Europese termijn.

Het Verdrag van Wenen wordt uitgevoerd door het Protocol van Montreal (1987), dat België eind '89 goedkeurt. Opnieuw onthouden de Agalev-parlementsleden zich bij de stemming, terwijl alle andere parlementsleden voor stemmen. Maar eigenlijk had de goedkeuring van het protocol niet veel belang meer, omdat de E.G. reeds een *verordening* had uitgevaardigd ter uitvoering van het protocol. De verordening is rechtstreeks uitvoerbaar, zodat de nationale overheid geen maatregelen meer hoefde te nemen om het Protocol van Montreal uit te voeren. De verordening werd uitgevaardigd krachtens het nieuwe art. 130S van het E.E.G.-verdrag, dat de Gemeenschap uitgebreidere bevoegdheden verleent inzake milieubeleid.

Ook het Verdrag van Washington (1973) over de handel in met uitsterven bedreigde diersoorten, wordt op die manier door de E.G. gesteund. In ons land werd het verdrag in 1981 goedgekeurd, en eind 1983 door een K.B. uitgevoerd. Maar in 1982 had de E.G. al een verordening afgekondigd, die rechtstreeks toepasbaar is in heel de Gemeenschap. De verordening neemt de bepalingen van het verdrag over, en voert voor sommige soorten zelfs strengere regels in.

Net zoals dat het geval was bij de E.G.-richtlijnen, vinden we ook inzake verdragen soms een gebrek aan coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus. Vooral inzake het verbranden van gevaarlijk afval op zee verliep de regelgeving daardoor erg chaotisch. Het verhaal begint met het Verdrag van Oslo (1972) dat het storten van gevaarlijke afvalstoffen in de Noordzee verbiedt. België keurt het verdrag goed in 1978, en breidt de toepassing ervan in mei 1983 uit tot het *verbranden* van afval op zee. Tegelijkertijd waren er echter ook op internationaal vlak gesprekken aan de gang om het Verdrag van Oslo uit te breiden tot verbranding op zee. Deze gesprekken mondden uit in het Protocol van 2 maart 1983. De wet van mei 1983 was echter niet in overeenstemming met dat protocol, zodat er in april 1989 nog eens een nieuwe wet moest komen om het protocol goed te keuren. Tijdens de hele parlementaire behandeling van deze wet werd geen enkele opmerking gemaakt – ook niet over deze toch rommelige gang van zaken³⁸.

België is over het algemeen een loyaal, maar weinig initiatiefrijk uitvoerder van milieuverdragen. Het gebeurt slechts één keer dat ons land vrijwillig verder gaat dan de internationale verplichtingen. Het A.D.R.-verdrag regelt het vervoer over de weg van gevaarlijke stoffen, en is bij het publiek vooral bekend omwille van de oranje waarschuwborden die op de lading moeten worden aangebracht. Het verdrag is enkel van toepassing op internationaal vervoer. Maar in januari 1986 nemen de ministers van verkeer en arbeid een K.B., waardoor het A.D.R. ook van toepassing wordt op binnenlandse transporten.

Anderzijds gebeurt het ook dat ons land op eerder minimalistische wijze gevolg geeft aan verdragen. Het Verdrag van Ramsar (Iran) uit 1971 beoogt de bescherming van waardevolle moerasgebieden, en werd in 1979 goedgekeurd door het Belgisch parlement. Enkele jaren later werden vijf biotopen als Ramsar-gebied aangeduid, waaronder ook het Galgenschoor in het Antwerpse havengebied. Maar

(37) *Hand.*, Senaat, 4 augustus 1988.

(38) Ph. DHONDT en F. DELBEKE, Storten en verbranden van industrieel afval op zee. In: L. LAVRYSEN (Red.), *Milieurecht. Recente ontwikkelingen*. Brussel, 1989. Dl. II, blz. 147-168; M. SMET in *Gedr.St.*, Kamer, 1988, 558/1, 5 september 1988.

in 1987 werd een deel van het Galgenschoor door de Vlaamse Executieve toch vrijgegeven voor de havenuitbreiding, en werd, "ter compensatie", een gebied rond de Blankaart bij Diksmuide als Ramsar-gebied erkend. Dergelijke procedure is in overeenstemming met het verdrag, maar draagt toch niet echt bij tot bescherming van waardevolle biotopen, zoals uiteindelijk de bedoeling is van het verdrag.

Net zoals bij het Europees milieubeleid, is er ook één zeldzaam geval, waar België voorop loopt. In 1988 wordt in Wellington (Nieuw-Zeeland) een protocol ondertekend, waardoor de exploitatie van het Zuidpoolgebied onder bepaalde voorwaarden wordt toegestaan. De internationale milieubeweging startte een felle campagne tegen de goedkeuring van dit verdrag, en ondanks het verzet van minister Tindemans, keurt het Belgisch parlement in 1989 een wet goed die de ontginning van Antarctica door Belgische personen of bedrijven verbiedt. Ook andere landen keren zich af van het Protocol van Wellington, en er start een nieuwe onderhandelingsronde. Die zal leiden tot het Protocol van Madrid, dat in oktober 1991 werd ondertekend, en de exploitatie van de Zuidpool voor tenminste 50 jaar verbiedt.

IV. Sectoriële verschillen

De resultaten van dit onderzoek kunnen in tabelvorm worden samengebracht. Daartoe werden de onderzochte wetten, decreten en besluiten onderverdeeld in drie categorieën. In de eerste categorie werden de maatregelen ondergebracht die tot stand zijn gekomen door het Europees milieubeleid, of die in elk geval een grote Europese invloed hebben ondergaan. In de tweede categorie werden de maatregelen ondergebracht die anderszins een invloed hebben ondergaan van het internationaal milieubeleid. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de toepassing van verdragen, maar ook om de Noordzeeverklaringen en de maatregelen van de Benelux. De derde categorie, tenslotte, bestaat uit maatregelen waar van internationale invloed geen sprake bleek.

TABEL I

Invloed van het internationaal milieubeleid op de totstandkoming van milieumaatregelen in Vlaanderen, 1980-1990

Sector	Europees milieubeleid	Overige invloeden	Geen invloed	Totaal
Afval	8	1	1	10
Lucht	15	9	—	24
Water	11	11	5	27
Geluid	9	—	1	10
Hinder	11	—	1	12
Natuur	8	12	5	25
Straling	2	2	4	8
Gevaarlijke stoffen	14	4	—	18
Totaal	78	39	17	134
(%)	(58%)	(29%)	(13%)	

Deze tabel mag niet verkeerd worden begrepen : het is niet zo dat 87% van de regelgeving is ontstaan, *louter en alleen* door internationale invloeden. Het is wel zo dat er bij 87% van de maatregelen een internationale invloed aanwezig was,

zonder dewelke de onderzochte maatregel niet, of niet in die vorm, zou zijn tot stand gekomen. Maar die internationale invloed sluit uiteraard het optreden van binnenlandse invloeden niet uit ³⁹.

Uit de tabel blijkt duidelijk dat de invloed van de verschillende beleidsniveaus varieert naargelang het beleidsdomein.

Bij het *afvalbeleid* is de invloed van de Europese Gemeenschap overweldigend. Dat blijkt al uit de totstandkoming van de basiswet terzake, het Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 ⁴⁰. Dit decreet gaat bijna volledig terug op de Afvalrichtlijn uit 1975. Reeds in datzelfde jaar werd begonnen met de eerste gesprekken over de uitvoering van de richtlijn, maar door de perikelen rond de staatshervorming zou het tot begin 1981 duren vooraleer er schot in het dossier kwam. Gemeenschapsminister Marc Galle (S.P.) dient dan een ontwerpdecreet in, en zijn memorie van toelichting is opmerkelijk. Er zijn volgens hem twee redenen waarom het decreet noodzakelijk is: de druk van de publieke opinie, en de internationale verplichtingen. De minister verwijst dus niet naar het afvalprobleem zelf, dat een regelend optreden noodzakelijk zou maken. Vanden Bilcke schrijft dan ook terecht dat het afvalstoffendecreet er niet is gekomen omdat men iets wilde doen aan het afvalprobleem, maar wel onder druk van de Europese richtlijnen ⁴¹.

Hoewel het algemene afvalbeleid een bevoegdheid van de gewesten is, behoort het beleid inzake de grensoverschrijdende trafiek van afvalstoffen tot de nationale bevoegdheden. Om ook deze trafiek te reglementeren volgens de Europese bepalingen was dus een afzonderlijke, nationale wet nodig. In zijn memorie van toelichting bij wat later de Wet van 9 juli 1984 zal worden geeft staatssecretaris Firmin Aerts (C.V.P.) slechts één reden op voor het wetsontwerp: het uitvoeren van Europese verplichtingen. Nochtans wordt in art. 1 van de wet een dubbele doelstelling gegeven: het beschermen van mens en milieu, én het uitvoeren van Europese verplichtingen. Maar de Raad van State merkt terecht op dat deze eerste, inhoudelijke doelstelling gewoon overgeschreven is uit de aanhef van de Afvalrichtlijn ⁴².

Ook inzake *luchtverontreiniging* is er een overwegende Europese invloed, hoewel er de laatste jaren ook steeds meer verdragen komen over grensoverschrijdende vormen van luchtverontreiniging. De kaderwet dateert hier uit 1964, en tijdens de jaren tachtig werden vooral technische maatregelen genomen als uitvoeringsbesluiten bij deze wet. Daarbij valt op hoe de Belgische overheid zich volledig laat leiden door de Europese aanpak. Zo heeft de Europese Commissie een tijdlang gewerkt met immissienormen, waarbij dus wordt bepaald wat de maximale concentratie van een bepaalde stof in de omgevingslucht is. Deze politiek gaf aanleiding tot een aantal richtlijnen over zwaveldioxyde, zwevende deeltjes, lood en stikstofoxyde, die door de Belgische overheid getrouw werden overgenomen ⁴³.

Maar het nadeel van immissienormen is dat het erg moeilijk is die normen te vertalen in een concreet beleid t.a.v. de vervuillingsbronnen. Daarom heeft de Europese Commissie het roer omgegooid en wordt nu vooral gewerkt met emis-

(39) J. BRESSERS en P.-J. KLOK, De inhoud van het beleid. In: A. HOOGERWERF, *Overheidsbeleid*, blz. 68-69.

(40) P. MORRENS, *Afvalgids*. Deurne, 1989.

(41) M. GALLE in *Gedr. St.*, VI.R., 1980-81, 131/1; C. VANDEN BILCKE, Het decreet van 2 juli 1981 op het beheer van afvalstoffen. In: *Leefmilieu*, 1982, blz. 16.

(42) *Gedr. St.*, Senaat, 1982-83, 552/1, blz. 2 en 10.

(43) J. KRETZSCHMAR, *Luchtverontreiniging*. Antwerpen, 1990.

sienormen, die bepalen hoe groot de uitstoot van vervuilende stoffen mag zijn. De Belgische en Vlaamse overheden volgen getrouw deze ommekeer en richten zich sindsdien ook op een emissiebeleid.

Tijdens de jaren tachtig werden ook herhaaldelijk produktnormen gebruikt in de strijd tegen de luchtvervuiling. Vanwege het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Gemeenschap is ons land wat dat betreft volledig afhankelijk van de Europese regelgeving. De uiterst belangrijke reglementering inzake loodvrije benzine en uitlaatgassen van wagens is volledig conform aan de Europese richtlijnen. Dit gaat zelfs zover dat het K.B. van 30 december 1988 niet eens vermeldt aan welke normen de uitlaatgassen moeten voldoen, maar volstaat met een verwijzing naar de richtlijn. Men kan het K.B. dus niet eens hanteren als men er de tekst van de richtlijn niet naast heeft.

De verdragen over grensoverschrijdende vormen van luchtverontreiniging laten vooral de laatste jaren steeds meer hun invloed gelden. Inzake zure regen is er het Verdrag van Genève uit 1979. Wat de aantasting van de ozonlaag betreft, is het Verdrag van Wenen (1985) en het daarbijhorende Protocol van Montreal (1987) toonaangevend. Deze verdragen worden door ons land onder meer uitgevoerd door milieubeleidsovereenkomsten, of convenanten, met de betrokken industriële sectoren.

Wat de beteugeling van de *waterverontreiniging* betreft, moeten we een onderscheid maken tussen oppervlaktewater en de bescherming van de zeeën. In de eerste sector hebben we een grote Europese invloed, alhoewel er ook een aantal originele binnenlandse initiatieven zijn. Inzake de zeeën hebben we vooral te maken met verdragen.

Net zoals dat het geval was bij de bestrijding van luchtverontreiniging, heeft de Europese Commissie een tijdlang gemeend de waterverontreiniging efficiënt te kunnen aanpakken door immissienormen. Staatssecretaris Aerts meende echter dat de basiswet van 1971 een onvoldoende juridische basis vormde voor het uitvoeren van deze richtlijnen — iets wat later door de Raad van State zou worden betwist⁴⁴. Aerts kwam daarop met een wetsontwerp, dat de Wet van 24 mei 1983 betreffende de kwaliteitsobjectieven van oppervlaktewater zou worden. Deze wet heeft slechts één artikel, en laat aan de Koning toe kwaliteitsobjectieven uit te vaardigen, waarbij echter “de concrete waarde van de normen zal beperkt worden tot de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en andere internationale organisaties voor zover deze ter zake beschikkingen hebben vastgelegd”. Op basis van deze wet werden K.B.'s uitgevaardigd met kwaliteitsobjectieven voor zwemwater, viswater, schelpdierwater, en oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater. Het gaat telkens om de omzetting van een richtlijn.

Hoewel Aerts tijdens de parlementaire behandeling van de wet van 1983 stelde dat de Europese Commissie nieuwe immissienormen zou voorbereiden, had de Commissie toen al een andere aanpak gekozen. De nadruk lag toen al op een emissiebeleid. Er kwamen geen nieuwe Europese immissienormen meer, en sindsdien wordt ook door de Belgische en Vlaamse overheid geen gebruik meer gemaakt van dit beleidsinstrument.

In 1987 vaardigden zowel de nationale als de Vlaamse overheid kwaliteitsdoelstellingen uit voor oppervlaktewater. Van enige coördinatie tussen beide maatre-

(44) R.v.St., arrest 33.394 van 10 november 1989.

gelen valt niets te bespeuren. De nationale normen zouden tegen 1993 moeten worden gehaald, de Vlaamse tegen 1995. Het omvangrijke waterzuiveringsprogramma dat onlangs in Vlaanderen is gestart, is mede bedoeld om tegemoet te komen aan de Vlaamse doelstellingen. Het gaat in beide gevallen om normen die de overheid zichzelf als doel stelt. De bepalingen ervan hebben dus geen gevolgen voor de burger. In de aanhef van beide besluiten vinden we geen verwijzing naar internationale regelgeving. Toch is er een zekere invloed van de afspraken van de Noordzeeconferentie van 1987, en van het Verdrag van Parijs (1974) over de verontreiniging van de zee vanaf het land. Dit neemt niet weg dat het grotendeels om originele Belgische (Vlaamse) initiatieven gaat ⁴⁵.

Tenslotte moet er in dit verband nog gewezen worden op de oprichting van de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (V.W.Z.) in 1981. In 1988 werd de V.W.Z. gefusioneerd met de al eerder opgerichte Waterzuiveringsmaatschappij voor het Kustbekken (W.Z.K.), en vormt sindsdien de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (V.M.Z.). De V.M.Z. werd op haar beurt eind 1990 omgedoopt tot Vlaamse Milieumaatschappij (V.M.M.), en verloor daarbij een aantal bevoegdheden aan de Vlaamse administratie en de N.V. Aquafin. In al deze gevallen gaat het om een administratieve reorganisatie, die geen verband houdt met internationale regelgeving.

De bescherming van de zeeën, daarentegen, is vooral een kwestie van internationale afspraken. Dit is een logisch gevolg van het bij uitstek grensoverschrijdende karakter van deze vorm van vervuiling ⁴⁶. België heeft de meeste relevante verdragen getekend en goedgekeurd. Een van de belangrijkste verdragen terzake is het MARPOL-verdrag (1973), dat gericht is op de verontreiniging van de zee door schepen. Het verdrag werd pas in 1984 door het parlement goedgekeurd, zonder één woord discussie en met twee unanieme stemmingen.

Er zijn tijdens de jaren tachtig slechts weinig maatregelen genomen ter bestrijding van de *geluidsoverlast*, en dit ondanks het feit dat het hier om een belangrijke bron van hinder gaat. Waarschijnlijk heeft dat te maken met het feit dat deze vorm van overlast nauwelijks grensoverschrijdende hinder veroorzaakt. Er bestaat dan ook nauwelijks internationale regelgeving en het Belgisch politiek systeem krijgt vanuit die hoek geen prikkels om tot beleid over te gaan. De kaderwet op dit terrein dateert uit 1973, en kreeg in de jaren tachtig tien (al dan niet belangrijke) uitvoeringsbesluiten ⁴⁷. In negen gevallen gaat het om de omzetting van Europese richtlijnen, die voornamelijk geluidsnormen vastleggen voor bouwterreinmachines. Deze maatregelen horen ten dele thuis in het terrein van de arbeidsbescherming, maar kunnen ook een grote milieu-impact hebben. Er is slechts één originele Belgische maatregel: het K.B. van 21 september 1983 voert een geluidsnorm in voor U.L.M.'s, of ultralichte motorluchtvaartuigen.

Ook bij de *algemene hinderwetgeving* is de invloed van de E.G. overweldigend. Er zijn in deze sector drie belangrijke verwezenlijkingen aan te wijzen: de milieueffectrapportering (MER), de Seveso-reglementering en de milieuvergunning. De MER werd ingevoerd door een E.G.-richtlijn uit 1985, die pas in maart 1989 door de Vlaamse Executieve werd omgezet in interne wetgeving. De grootste

(45) T. KELCHTERMANS, *Milieubeleidsplan*, blz. 307-357; E. DE PUE e.a., *Milieuzakboekje 1991*, blz. 137.

(46) E. SOMERS, *Inleiding tot het internationaal zeerecht*. Deurne, 1984.

(47) L. VERSCHOOTEN, Enkele juridische aspecten van de strijd tegen de geluidshinder. In: L. LAVRYSEN, *Milieurecht*, blz. 33-72.

en gevaarlijkste bedrijven in ons land zijn bovendien onderworpen aan de zgn. Seveso-reglementering inzake industriële ongevallen. Het ongeval in het Italiaanse Seveso in 1976 vormde de eerste aanzet voor het totstandkomen van deze regelgeving. Toen bleek dat de overheid onvoldoende informatie had over het betrokken bedrijf om op een adequate manier te kunnen optreden. Eettelijke jaren onderhandelen leidden tot de Seveso-richtlijn uit 1982. De omzetting van deze richtlijn in intern recht verliep zeer moeilijk omwille van bevoegdheidsproblemen tussen de nationale en de gewestelijke overheid. In 1985 werd een eerste K.B. afgekondigd, dat gedeeltelijk tegemoet komt aan de richtlijn, maar een volledige uitvoering kwam er pas door de Wet van 21 januari 1987. Die kwam tot stand nadat de nationale overheid en de gewesten hierover eind 1986 een samenwerkingsakkoord hadden gesloten.

Art. 1 van de wet geeft een dubbele doelstelling: "Deze wet heeft als voorwerp de preventie van zware ongevallen (...); zij beoogt eveneens het voltooiën van de uitvoering van richtlijn (...) 82/501/EEG (...)." Zoals de Raad van State echter terecht opmerkt: de eerste, inhoudelijk, doelstelling is gewoon overgenomen uit de aanhef van de Seveso-richtlijn. In de Senaatscommissie geeft staatssecretaris Smet trouwens uitdrukkelijk toe dat de wet er enkel is gekomen onder druk van de E.G.⁴⁸. De wet van 1987 kon slechts operationeel worden door een aantal uitvoeringsbesluiten, waarvan de laatste in 1990 werden afgekondigd. Toch bleek midden 1991 dat nog maar één derde van de Seveso-plichtige bedrijven in ons land inderdaad een goedgekeurd rampenplan had⁴⁹. Er zijn m.a.w. meer dan 15 jaar verstreken tussen het ongeval in Seveso, dat de aanleiding was voor het regelen optreden, en de geleidelijke uitvoering van de richtlijn in België.

De milieuvergunning werd door een decreet uit 1985 ingevoerd, en vervangt de verouderde reglementering op de hinderlijke inrichtingen. De milieuvergunning integreert de bestaande exploitatie- en lozingsvergunningen. Het gaat hier dus om een belangrijke administratieve hervorming. Er zijn wat dat betreft geen internationale regels, en het decreet sluit dan ook niet aan bij enige internationale verplichting. Het gaat ook hier om een kaderdecreet, waarvan het belangrijkste uitvoeringsbesluit al kort na de afkondiging werd opgesteld. Maar het werd pas in februari 1991 goedgekeurd door de Vlaamse Executieve, en is op 1 september 1991 in werking getreden.

Inzake *natuurbehoud* is het niet mogelijk één beslissende factor aan te wijzen. Een aantal verdragen over de bescherming van diersoorten werden goedgekeurd, zonder enig parlementair animo, en zonder dat duidelijk is wat de concrete invloed ervan is. De uitvoering van de Europese vogelrichtlijn uit 1979 ging gepaard met heel wat verschillende besluiten. Inzake jacht zijn het dan weer vooral de afspraken binnen de Benelux die bepalend zijn. Toch zijn er ook een aantal initiatieven zonder enige internationale invloed. Daarbij gaat het dan om het belangrijke Bosdecreet uit 1990, dat het Boswetboek uit 1854 vervangt, en ook oog heeft voor de ecologische functie van het bos. Ook de financieringsregeling voor natuurreservaten, en het besluit over bescherming van de inheemse diersoorten hebben geen uitstaans met internationale regelgeving. Tenslotte is er nog het BERM-besluit uit 1984, dat de bescherming beoogt van de vegetatie op de wegbermen.

(48) R.v.St., *Gedr.St.*, Senaat, 1984-85, 899/1, blz. 17; M. SMET in *Id.*, 1985-86, 257/2, blz. 5; L. VAN GEYSTELEN en J.-M. TILQUIN, De Seveso wet. In: *Leefmilieu*, 1987, blz. 113-119.

(49) Persconferentie L. TOBACK, 29 augustus 1991.

Ook het beleid in verband met het *stralingsgevaar* laat een diffuus beeld zien. De belangrijkste bepaling blijft hier het algemeen reglement inzake ioniserende straling uit 1963. Dit reglement werd in de loop van de jaren tachtig enkele malen verstrengd, voornamelijk onder invloed van Euratom-richtlijnen. De aansprakelijkheid van gebruikers van radioactief materiaal wordt dan weer geregeld door het Verdrag van Parijs en de daarbij horende protocollen. Er zijn in deze sector echter ook verrassend veel oorspronkelijke Belgische initiatieven. Het gaat dan om de oprichting van het Nationaal Instituut voor Radioactief Afval en Splijtstoffen (NIRAS) in 1980. Voorts is er de Wet van 14 juli 1983 over het vervoer van radioactief materiaal, die bepaalt dat gemeentebesturen niet bevoegd zijn om terzake reglementen uit te vaardigen. De wet kwam er nadat de burgemeester van Brugge het vervoer van radioactief materiaal naar de haven van Zeebrugge had verboden. Tenslotte is er nog de Wet van 12 juli 1985 over "niet-ioniserende straling, infrasonen en ultrasonen", die geen enkel verband houdt met enige internationale regelgeving. De wet heeft echter geen uitvoeringsbesluiten, en heeft in de praktijk geen betekenis.

Nergens is het overwicht van de E.G.-richtlijnen zo groot als in de sector van de *gevaarlijke stoffen*. Dat is een gevolg van het feit dat de Europese reglementering hierover bijzonder goed is uitgebouwd, en nog voortdurend wordt geactualiseerd. De eerste richtlijn in dit verband dateert al uit 1967 – dus nog voor het opstarten van het Europees milieubeleid. De richtlijn was dan ook in de eerste plaats bedoeld om een gemeenschappelijke markt voor gevaarlijke stoffen mogelijk te maken, maar dat neemt niet weg dat de maatregel ook een belangrijke invloed heeft op het leefmilieu. De basisrichtlijn uit 1967 is al elf keer geactualiseerd, en die wijzigingen werden telkens getrouw overgenomen in de Belgische reglementering. De invloed van de internationale verdragen laat zich vooral gelden voor het *transport* van gevaarlijke stoffen. Zowel het vervoer over de weg, per spoor, als via de lucht worden door verdragen geregeld ⁵⁰.

V. Verschuivende machtsverhoudingen

De invloed van het internationaal beleidsniveau op de totstandkoming van het milieubeleid in Vlaanderen blijkt dus erg groot. Dit vloeit ten dele voort uit de aard van het onderwerp: leefmilieuproblemen zijn vaak grensoverschrijdend, en een internationale aanpak dringt zich dan ook op. Bovendien gaat het vaak om bijzonder complexe problemen, die zoveel expertise vereisen dat internationale samenwerking onontkoombaar is. Het ziet er bovendien naar uit dat die internationale invloed de komende jaren nog zal toenemen. Op Europees vlak wordt gepraat over bijkomende milieubevoegdheden voor de Europese Gemeenschap, terwijl op internationaal niveau de UNO-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling (Rio de Janeiro, juni 1992) met nieuwe initiatieven zou moeten komen ⁵¹.

Maar wat vooral opvalt is dat slechts in een zeer beperkt aantal gevallen echt sprake is van een origineel Vlaams of Belgisch beleid inzake leefmilieu: slechts in 17 gevallen was er geen sprake van internationale invloed. In zeven gevallen gaat het dan nog om intern-administratieve procedures, zoals de subsidiëring van natuurreservaten, de milieuvergunning en de oprichting van V.W.Z., V.M.Z. en NIRAS. Van de overblijvende maatregelen zijn vooral het Bosdecreet, het Bermbe-

(50) L. LAVRYSEN, *Gevaarlijke stoffen*. Brussel, 1986.

(51) Europese Raad, *Verklaring over het milieu*. Dublin, 26 juni 1990; M. HOOGHE, De UNO-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling. In: *Streven*, 1992 (ter perse).

sluit, het K.B. ter bescherming van inheemse diersoorten en de Vlaamse en nationale waterkwaliteitsdoelstellingen belangrijk.

De eigen Belgische of Vlaamse maatregelen vertonen bovendien vaak een ad hoc-karakter. Zo lokt het incident met de burgemeester van Brugge een nieuwe wet uit over het vervoer van radioactief materiaal, het afvalschandaal in Rumst zorgt voor een verbod op het storten van buitenlands afval in Vlaanderen, en mestproblemen in Limburg leiden tot een verbod op het uitspreiden van buitenlandse dierlijke mest. Telkens wordt gereageerd op één concreet incident, waarbij niet direct duidelijk wordt welke visie op het leefmilieubeleid aanwezig is ⁵².

Uit het onderzoek blijkt dat het vooral de richtlijnen van de Europese Gemeenschap zijn, die een zeer grote invloed uitoefenen op het milieubeleid in Vlaanderen. Wat dat betreft mogen we ons niet blindstaren op de magische datum van 31 december 1992 : inzake milieubeleid is het eengemaakte Europa al grotendeels een feit.

Deze vaststelling lijkt op het eerste gezicht in strijd met de wijd verspreide mening als zou België een slechte Europese leerling zijn. In zijn geruchtmakende rapport over de uitvoering van Europese richtlijnen concludeert Europarlementslid K. De Gucht (P.V.V.) zelfs : "Milieurichtlijnen worden door België op grove wijze miskend, zowel op nationaal als op regionaal vlak" ⁵³. Toch moet deze indruk m.i. genuanceerd worden.

We hebben inderdaad gezien dat België een groot aantal Europese milieurichtlijnen niet, niet correct, of laattijdig uitvoert. Dit heeft inderdaad geleid tot een groot aantal veroordelingen door het Europees Hof, en tot een nog groter aantal procedures vanwege de Europese Commissie ⁵⁴. Maar daarbij moet opgemerkt worden dat de Europese instellingen zich beperken tot een puur juridische controle. Als de richtlijnen over het hele grondgebied van de lidstaat zijn omgezet in interne wetgeving, is voor de E.G. de kous grotendeels af. Wat er dan precies gebeurt met die regelgeving, en of die in de praktijk ook maar iets bijdraagt tot een beter milieu, kan de E.G. niet controleren door een gebrek aan middelen. De meeste landen zorgen ervoor dat hun wetgeving tegemoet komt aan de Europese richtlijnen, zij het met de nodige vertraging. Maar België kampt met het probleem dat de nationale overheid in veel domeinen niet regelend *kan* optreden omwille van de staatshervorming. De gewesten, die wel voor de nodige reglementering zouden moeten zorgen, kunnen dan weer noch door de Europese Commissie, noch door het Europees Hof gevat worden. Vandaar dat België in zoveel gevallen *flagrant* in overtreding is, en gemakkelijk kan veroordeeld worden. De aanslepende moeilijkheden met het statuut van Brussel hebben ervoor gezorgd dat dat gewest nauwelijks enige milieuwetgeving had. Zelfs als Vlaanderen en Wallonië wél een richtlijn correct hadden uitgevoerd, kon België veroordeeld worden wegens het niet uitvoeren van de richtlijn in het Brussels gewest. Het is immers vaste rechtspraak van het Hof dat intern-administratieve regels geen excuus kunnen zijn voor het niet uitvoeren van Europese verplichtingen ⁵⁵.

Maar hierdoor mag niet de indruk ontstaan dat de andere lidstaten meer ijver aan de dag zouden leggen bij het daadwerkelijk uitvoeren van de Europese richt-

(52) P. LEROY, *Een analyse van het Belgische en Vlaamse milieubeleid*. Amsterdam, 1990, blz. 6-7 ; P. MORRENS, *De golf en de zwemmer*. Antwerpen, 1990, blz. 23-38.

(53) K. DE GUCHT, *a.w.*, blz. 125.

(54) Persconferentie van Europees Commissaris Carlo RIPA DI MEANA, 8 februari 1990.

(55) Arrest 68/81 van 2 febr. 1982, *Jur.*, 1982, blz. 157.

lijnen. In veel gevallen blijft het bij een juridische omzetting, die weinig concrete gevolgen heeft voor het leefmilieu. Dit gebrek aan ijver is inherent aan de grote (psychologische en fysieke) afstand die er in dit geval bestaat tussen het regelgevende en het uitvoerende niveau. Bovendien is het in een aantal gevallen zo dat richtlijnen tot stand komen door ingewikkelde compromissen binnen de Raad, en daardoor aan helderheid en logische constructie inboeten. Dit zorgt vaak voor problemen bij de uitvoering ⁵⁶.

Om aan die toestand te verhelpen heeft de E.G. in 1990 besloten een Europees Milieuagentschap op te richten, dat daadwerkelijk moet gaan controleren hoe het gesteld is met de uitvoering van de milieuriichtlijnen. Frankrijk blokkeert echter het opstarten van dit Agentschap, als drukingsmiddel in de strijd tussen Straatsburg en Brussel om de zetel van het Europees Parlement ⁵⁷.

Dit alles belet echter niet dat de E.G. nu al een krachtige prikkel vormt voor het milieubeleid in Vlaanderen. Van de 134 onderzochte maatregelen zijn er 78 direct in verband te brengen met Europese regelgeving. Vanuit juridisch standpunt gaat het hier trouwens om een onontkoombare prikkel, omdat het Verdrag van Rome voorziet in de afdwingbaarheid van de Europese verplichtingen. Het feit dat de overheid blijkbaar dergelijke krachtige prikkels nodig heeft om tot beleidsvorming inzake leefmilieu over te gaan is in overeenstemming met de stelling als zou het beleidsapparaat pas tot actie overgaan als dat echt niet langer te vermijden is ⁵⁸. Dat mechanisme speelt niet alleen op het vlak van het leefmilieu. In totaal heeft ons land al 731 Europese richtlijnen omgezet in interne wetgeving ⁵⁹. Wie enigszins vertrouwd is met het reilen en zeilen van de Belgische administratie, zal beseffen welk een inspanning het moet hebben gekost om die 731 maatregelen door het overheidsapparaat te loodsen. Dit toont nogmaals de kracht aan van het Europees beleidsniveau.

Er is m.a.w. duidelijk sprake van een trend waarbij macht en bevoegdheden worden overgeheveld van het nationale naar het internationale, c.q. Europese niveau. Op binnenlands vlak draagt dit bij tot de machtsverschuiving ten gunste van de uitvoerende, en ten nadele van de wetgevende macht. Dit is een factor die vaak verwaarloosd wordt bij de discussie over de teloorgang van de macht van het parlement ⁶⁰. Noch bij uitvoering van Europese richtlijnen, noch bij de uitvoering van verdragen, speelt het parlement een rol van betekenis.

De Europese richtlijnen worden voorbereid door de Europese Commissie, die geen parlementaire verantwoording hoeft af te leggen. Sinds de Europese Akte is er wel een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement, maar van een echte parlementaire controle is nog lang geen sprake. De ontwerp teksten van de Commissie moeten worden goedgekeurd door de Raad, en hierbij speelt het COREPER, het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten een belangrijke rol. Dit orgaan bepaalt mede de agenda van de Raad, en speelt een cru-

(56) S. JOHNSON en G. CORCELLE, *The Environmental Policy of the European Communities*. London, 1990, blz. 9; Directeur-generaal L.J. BRINKHORST in *Europees milieubeleid*, blz. 3-7.

(57) Verordening 1210/90 van 7 mei 1990, *Pb. L*, nr. 120, 11 mei 1990; M. SMET in *Vr. & Antw.*, Kamer, 1990-91, blz. 14258.

(58) B. HOGWOOD en L. GUNN, *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, 1984, blz. 68-69.

(59) M. EYSKENS in *Vr. & Antw.*, Senaat, 3 juli 1990, blz. 1768.

(60) Cfr. Congres "De herwaardering van het parlement". In: *Res Publica*, 1989, nr. 2.

ciale rol bij de totstandkoming van de uiteindelijke beslissing. De werking van het COREPER onttrekt zich aan elke vorm van parlementaire controle, niet alleen door het Europese Parlement, maar ook door de nationale instellingen ⁶¹.

Ook bij de *uitvoering* van de richtlijnen kan het parlement nauwelijks een rol spelen. Veel technische richtlijnen kunnen via een besluit uitgevoerd worden, zonder enige inspraak van het parlement. Maar zelfs als een wetswijziging nodig is, blijft de rol van het parlement beperkt. We hebben hierboven al gezien dat het nog nooit mogelijk is gebleken een wetswijziging door te voeren binnen de door de richtlijn voorziene termijn. Om dergelijke vertragingen te vermijden zijn in een aantal wetten bepalingen opgenomen, die de uitvoerende macht toelaten eventuele toekomstige richtlijnen uit te voeren zonder inspraak van het parlement. Zo bepaalt art. 12 van de Seveso-wet van 1987 dat de Koning de bevoegdheid heeft de wet te *wijzigen* om tegemoet te komen aan internationale verplichtingen. De Europese Raad heeft sindsdien een aantal wijzigingen goedgekeurd aan de oorspronkelijke Seveso-richtlijn van 1982, en die wijzigingen zijn dankzij art. 12 tamelijk vlot in de Belgische wetgeving opgenomen.

Maar dergelijke bepalingen vormen in feite een blanco-cheque aan de uitvoerende macht, waarbij de wetgevende macht vrijwillig afziet van haar bevoegdheden op dat specifieke domein. De Raad van State heeft altijd felle kritiek geuit op dergelijke bepalingen, die volgens haar niet passen binnen de bevoegdheidsverdeling tussen wetgevende en uitvoerende macht ⁶². Toch valt het op dat tijdens de parlementaire debatten deze waarschuwingen van de Raad van State zelden enige aandacht krijgen van de parlementsleden.

Maar ook op het vlak van de internationale verdragen staat het parlement grotendeels buiten spel. Weliswaar moet het parlement die verdragen goedkeuren, maar in de praktijk is het ondenkbaar dat het Belgische parlement zou weigeren een verdrag goed te keuren dat door alle andere Westeuropese landen wel werd aanvaard. Het parlement staat in dat geval dus voor een voldongen feit. Het verliest vanzelfsprekend ook elk amenderingsrecht. Wel dient een senator in 1982 een amendement in bij de wet ter goedkeuring van het verdrag over grensoverschrijdende luchtverontreiniging. De verantwoordelijke staatssecretaris maakt hem echter vlug duidelijk dat het Belgische parlement een verdrag niet kan wijzigen per amendement ⁶³.

Het is moeilijk een oplossing te vinden voor wat wel eens het democratisch deficiet van de internationale besluitvorming wordt genoemd. Een wezenlijke versterking van de rol van het Europees Parlement zou al een stap voorwaarts betekenen. Bovendien is onlangs een voorstel geformuleerd om het Belgische parlement nauwer te betrekken bij de Europese besluitvorming ⁶⁴.

(61) P. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Inleiding*, blz. 179-181; K. DE GUCHT, *a.w.*, blz. 10.

(62) R.v.St., *Gedr.St.*, Vl.R., 1980-81, 131/1, blz. 12-45, en *Gedr.St.*, Senaat, 1982-83, 552/1, blz. 9.

(63) *Gedr. St.*, Senaat, 1981-82, 282/2.

(64) Voorstel VAN DER MAELEN van 13 juni 1990, *Gedr.St.*, Kamer, 1989-90, nr. 1230/1.

Besluit

Het is zeker niet alleen op het vlak van het leefmilieu dat de traditionele notie van de soevereine staat langzaam maar zeker wordt uitgehold. In West-Europa verloopt dit proces nog sneller door de supra-nationale bevoegdheden van de Europese Gemeenschap⁶⁵. Het gaat hier om een belangrijke evolutie, waarvan politologen zich m.i. nog onvoldoende rekenschap hebben gegeven. Het onderzoek blijft nog te vaak beperkt tot enkel binnenlandse factoren. Nochtans blijkt uit dit onderzoek duidelijk dat het functioneren van het Belgisch politiek systeem niet meer kan worden begrepen als men geen rekening houdt met het internationale beleidsniveau.

Dit betekent niet dat de benadering waarbij de totstandkoming van beleid wordt gezien als de resultante van een machtsstrijd tussen verschillende maatschappelijke groepen, opeens overbodig zou zijn geworden door het optreden van een Europees *deus ex machina*. Op het supra-nationale vlak spelen dezelfde machtsmechanismen als op het nationale vlak⁶⁶. Het gaat er enkel om dat men *die* beleidsniveaus moet bestuderen waar de echte beslissingen worden genomen.

Er zijn echter nog bedroevend weinig studies waarin de machtsstrijd binnen internationale organisaties wordt gedocumenteerd. Dat komt o.a. omdat het erg moeilijk is zicht te krijgen op de Europese besluitvorming. Alle beraadslagingen zijn geheim, en de Europese beleidsmakers zijn ook zelden geneigd tot medewerking aan wetenschappelijk onderzoek. Dit heeft veel te maken met hun carrièrepatroon: Belgische politici zijn uiteindelijk afhankelijk van de publieke opinie, en dit leidt vaak tot een principiële openheid voor interviews door journalisten of wetenschappers. Europese functionarissen daarentegen hebben een bureaucratistische carrière, waarin vooral discretie gewaardeerd wordt.

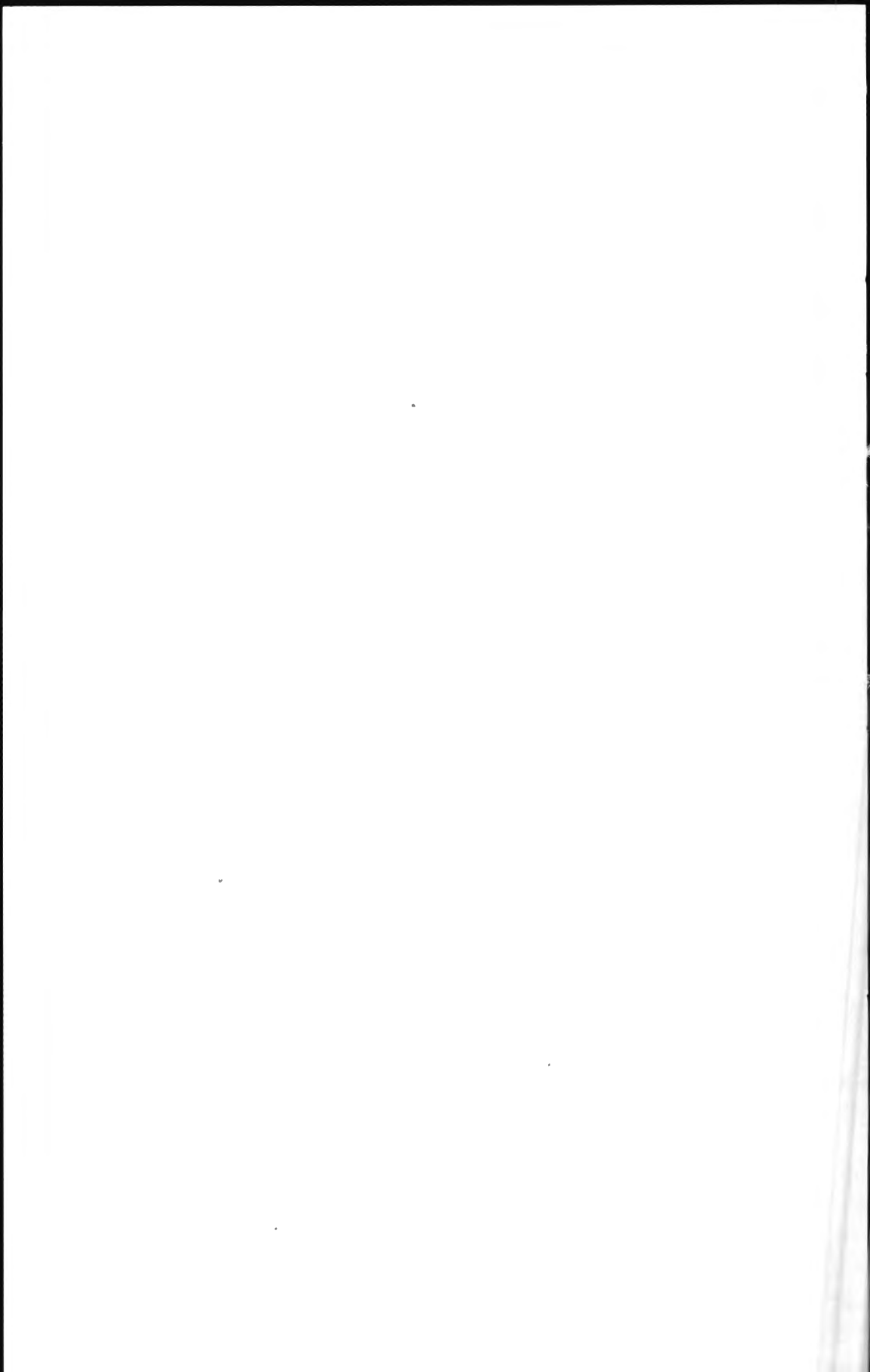
Ook de pers, die een belangrijke informatiebron vormt voor de studie van het Belgische beleidsniveau, laat hier verstek gaan: er is geen enkele Belgische krant die uitvoerig aandacht besteedt aan de Europese besluitvorming. Dit heeft niet alleen te maken met een gebrek aan belangstelling bij de journalisten; er is bij de nieuwsgaring ook een gebrek aan medewerking vanwege de Europese instellingen. Ook dit tekort aan informatie kan slechts ten gronde worden opgelost door een democratisering van de Europese instellingen. Maar dat neemt niet weg dat politologen zich nu al meer zouden moeten richten op het beleidsniveau waar de beslissingen echt worden genomen. Het Europese en internationale beleidsniveau worden te belangrijk om ze nog langer links te laten liggen.

(65) Cfr. b.v. K. MORTELMANS, *De invloed van het Europees Gemeenschapsrecht op het Belgisch economisch recht*. Antwerpen, 1978.

(66) C. LINDBLOM, *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, 1980. Zie ook B. JULIEN, Euro Lobbying invades Berlaymont. In: *European Affairs*, 1990, nr. 3, blz. 28.33.

Summary: The influence of international environmental policy on the realization of environmental policy in Flanders (Belgium), 1980-1990.

In studies on political decision-making, attention is often limited to domestic factors. However, this study demonstrates that international considerations can play a key role in the decision-making process. Since 1980, competence for environmental policy in Belgium is shared by the national government and the three autonomous regions. The 134 most important environmental measures which have been issued in Flanders since 1980, were studied, and international influence proved to be considerable. In 78 cases, the measure was brought into being due to the environmental policy of the European Community. In 39 cases, there were influences from other sources of international environmental policy. This left only 17 measures which had no clear connection with international environmental policy. It seems that policy scholars have not yet fully realized the extent of this shift of power from the national to the international level, and have rather neglected the international decision-making process.



Gestion publique et gestion privée des services publics, l'exemple de la restructuration des entreprises publiques économiques en Belgique

par Philippe QUERTAINMONT,

Directeur du Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles

I. Le modèle de la gestion privée

Au cours de la dernière décennie, un débat intellectuel et politique est né – surtout dans le monde anglo-saxon – à propos du rôle des services publics en tant que régulateurs et producteurs de biens et services dans une économie libre de marché. Des travaux empiriques furent également exécutés concernant l'efficacité comparative de la production privée et de la production publique.

A la suite de ces travaux, une quarantaine de pays – aussi différents que les Etats-Unis, la Suède, le Brésil ou le Pakistan – se sont lancés dans des opérations de privatisation et de restructuration du secteur public de leur économie.

On a également souvent voulu opérer ces dernières années certains rapprochements entre les modes de gestion mis en oeuvre dans les entreprises privées et ceux propres à l'Administration, et plus spécialement aux entreprises publiques. Aux Etats-Unis principalement, on a depuis longtemps tenté, dans un souci de rendement, d'adapter aux administrations publiques les théories de l'organisation scientifique du travail ("scientific management movement") et de la gestion des affaires privées ("business administration").

Schématiquement, un premier point de vue se fonde sur la constatation que la fonction administrative est également une fonction de gestion et qu'il y a analogie de cette fonction dans toutes les organisations, qu'elles soient publiques ou privées. Il en résulte qu'il est possible de transposer dans les administrations publiques les méthodes de gestion qui ont fait leurs preuves dans les grandes entreprises privées.

Par contre, selon un second point de vue, une telle assimilation des organisations publiques et privées ne serait pas possible. On invoque notamment les sujétions propres aux administrations publiques.

De manière plus concrète, les tenants du premier point de vue préconisent que les organismes publics adoptent les techniques du secteur privé pour un grand nombre de tâches d'exécution¹. Dans cette optique, certains économistes ont pu écrire que les administrations étaient des "productrices de biens collectifs", notamment lorsqu'il s'agissait de mettre en place pour la population certains types d'équipement social.

(1) Voyez par exemple : J.W. ALLEN, *The private sector in State service delivery: examples of innovative practice*. University Press of America, 1989.

De même, sur le plan des rapports avec le public, on a souligné que "la publicité des biens d'équipement collectif reste à faire et dans ce but l'Administration devrait se doter de moyens matériels modernes lui conférant un visage plus proche de l'entreprise privée : il n'existe aucune raison valable pour qu'un tribunal ne soit pas installé et équipé comme une agence d'Air France, la partie hôtelière d'un hôpital comme une maison de vacances, un ministère comme le siège social d'une grande entreprise, et que l'administré n'y soit pas reçu comme un client" ².

Il convient en effet de reconnaître que dans les pays comme la France ou la Belgique, où une tradition très autoritaire caractérise le droit applicable à l'Administration, il a fallu longtemps avant qu'on commence à parler d'"usagers" des services publics. Auparavant, on parlait d'"administrés" et même de "sujets" du droit administratif; on était loin, en tout cas, de l'idée du "client", au sens du secteur privé où, traditionnellement, "le client est roi" ³.

En réalité, la situation de l'entreprise publique, écrivent les professeurs Escarmelle et Dersin ⁴, est d'être au croisement d'un double processus socio-économique : l'entreprise publique n'échappe pas au processus du marché, au point de vue de la formation interne de ses coûts de production et de la distribution de ses biens ou services, mais cette rationalité micro-économique se verra souvent perturbée par les missions de politique économique générale que l'Etat lui imposera. Répondent par exemple à cette philosophie les sujétions exercées sur les divers organismes publics financiers et du crédit, qui permettent à l'Etat de mener une action sur la nature des crédits distribués par ces organismes et d'intervenir sur le marché financier.

Le problème n'est évidemment pas nouveau de savoir comment concilier les exigences du service public avec l'inévitable soumission aux impératifs d'une saine gestion commerciale ⁵. Un tel problème présente toutefois aujourd'hui une acuité nouvelle face à la multiplication d'entreprises publiques qui se trouvent dans une position ambiguë: elles accomplissent des actes réputés commerciaux et sont organisées selon des méthodes de gestion semblables à celles de toute entreprise économique, mais en revanche elles sont contrôlées par les pouvoirs publics et, étant assujetties à la défense de l'intérêt général, voient peser sur elles certaines sujétions exorbitantes.

Il semble qu'on puisse admettre que la rentabilité et le profit s'avèrent possibles et même nécessaires pour les entreprises publiques du secteur concurrentiel, c'est-à-dire toutes celles qui ne gèrent pas un service public. Comme par exemple, en Belgique, les entreprises "Cockerill-Sambre", "Cristalleries du Val-Saint-Lambert", "Glaverbel",... auxquelles la qualification de "publiques" n'a été donnée qu'en raison du fait que les pouvoirs publics ont pris une participation prépondérante dans leur capital, dans le cadre de plans de restructuration financière. Pro-

(2) Réflexions sur 1985, *Travaux du groupe 1985*. Paris, La Documentation française, p. 108.

(3) Sur cette évolution, voyez le document élaboré par le gouvernement belge et intitulé *Stratégie d'actions prioritaires pour la modernisation des services publics*. Bruxelles, IN-BEL, 1986.

(4) Le contrôle économique des entreprises publiques. *Administration Publique*, 1980, p. 296.

(5) Voyez par exemple : W. VAN GERVEN, Egalité des entreprises privées et publiques devant la loi belge. *Journal des Tribunaux*, 1979, p. 244 ; M.-A. FLAMME, Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics en Belgique. *Revue de l'Institut de Sociologie de l'Université de Bruxelles*, 1966, p. 143 et s.

fondément impliquées dans la vie des affaires, elles peuvent légitimement rechercher le profit : sinon le "profit maximum", tout au moins le "profit optimum" qui concilie tout à la fois les intérêts de l'entreprise, du personnel et de l'Etat ou des Régions, qui sont intervenus dans le capital et la gestion.

Mais la rentabilité est également souhaitable pour les diverses entreprises monopolistiques qui gèrent un service public. On considère de plus en plus que des services publics comme les Postes, les Chemins de fer, les Télégraphes et Téléphones, ... sont voués au rendement, à l'efficacité et à la rentabilité et ne peuvent être isolés du marché. Ceci est d'autant plus vrai que même les entreprises monopolistiques doivent faire face à une concurrence chaque jour plus vive. En Belgique, par exemple, la Société nationale des chemins de fer affronte la concurrence du transport par route, les radio-télévisions communautaires celle des chaînes publicitaires étrangères et des radios libres, les sociétés intercommunales publiques de distribution de gaz et d'électricité doivent lutter contre le mazout, etc.

II. Le débat idéologique de la dérégulation et de la privatisation

La "privatisation" désigne communément une intervention du secteur privé dans une activité précédemment exercée par le secteur public, que ce soit au plan de la gestion ou de la propriété du capital à mettre en oeuvre⁶.

La privatisation au sens large recouvre en fait différentes variantes⁷:

- la vente au secteur privé des actifs publics, qui est la forme la plus complète de privatisation et qui conduit à la soumission aux lois du marché de l'activité concernée ;
- l'ouverture du capital, qui vise les augmentations de capital souscrites par des actionnaires privés, l'Etat se réservant toutefois un contrôle de la gestion ;
- la sous-traitance, qui voit le secteur privé chargé, à certaines conditions, de la gestion de services précédemment assumés par les pouvoirs publics ;
- la dérégulation, laquelle consiste à autoriser le secteur privé à exercer des activités précédemment interdites par l'exercice d'un monopole public.

(6) Pour une vue d'ensemble, voyez surtout parmi une abondante littérature : J. BICKER CAARTEN, Privatisering van overheidstaken: levensvatbaarheid als kernprobleem. *Tijdschrift financieel management*, 1987, n° 5, p. 4 ; H.J. de RU et R. WETTENHALL, Progrès, coûts et avantages de la privatisation : introduction. *Revue internationale des sciences administratives*, 1990, p. 7 ; O. d'ORMESSON et D. MARTIN, Les privatisations (symposium). *Droit et pratique du commerce international*, 1987, n° 3, p. 403 ; T. KOLDERIE, The two different concepts of privatization. *Public Administration Review*, 1986, p. 295 ; La privatisation, mode ou nécessité. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1987, n° 5, p. 307 ; R.C. MOE, Exploring the limits of privatization. *Public Administration Review*, 1987, 47 (6).

(7) Voyez : L. KEULENEER, W. MOESEN, W. VAN IMPE et J. VUCHELEN, Synthèse du rapport de la commission d'études de la rationalisation et de la privatisation des entreprises publiques et mixtes. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1987, n° 5 ; H. TULKENS, La modernisation, une nécessité. La privatisation, un moyen parmi d'autres. Réflexions sur les aspects économiques de la gestion du secteur public en Belgique. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1988, p. 101.

En France, le Conseil constitutionnel, saisi de recours contre les deux lois de privatisation des entreprises publiques de 1986⁸, a eu l'occasion de poser les principes de droit applicables aux privatisations. En premier lieu, pour être privatisable une entreprise publique ne doit pas constituer un service public rendu nécessaire en application des principes contenus dans le Préambule de la Constitution. Le législateur demeure seul compétent pour apprécier l'opportunité de cette opération, mais le Conseil constitutionnel peut censurer une erreur manifeste d'appréciation. Pour être privatisable, une entreprise publique ne doit pas non plus constituer un monopole de fait.

En outre, pour être privatisable, une entreprise, dont la propriété appartient à l'Etat, doit faire l'objet d'une indemnisation juste et équitable. Cela signifie, pour le Conseil constitutionnel français, que l'entreprise ne peut être vendue à un prix inférieur à sa valeur qui favoriserait excessivement les acquéreurs, leur donnant un avantage injustifié par rapport à l'ensemble des citoyens. Pour éviter les contestations, l'évaluation du prix de vente par des experts indépendants constitue une garantie suffisante.

Les arguments en faveur de la privatisation en Europe se sont développés selon les sensibilités et les traditions des pays qui abordaient ce débat⁹. On sait que c'est le Royaume-Uni qui, avec l'émergence politique du "Thatchérisme" et l'ampleur des mutations structurelles qui en ont résulté, a constitué l'expérience contemporaine la plus accomplie de l'application systématique des thèses néo-libérales¹⁰.

A ce titre, l'économie anglaise représente un véritable laboratoire des débats et interprétations contradictoires sur les privatisations. Dans son ouvrage intitulé "*Privatisation = moins d'Etat*"¹¹, Anne Drumaux a remarquablement inventorié et analysé, en partant de l'expérience du Royaume-Uni, l'argumentation théorique en faveur de la privatisation.

Les trois arguments principaux peuvent être résumés comme suit :

- *l'efficacité et la performance* :

Toutefois, pour que la privatisation élève le degré d'efficacité de l'économie, il faudrait démontrer que les chances de voir se réaliser toutes les formes d'efficacité sont plus élevées dans un environnement propre au secteur privé. Dans cet esprit, on a notamment reproché au secteur public l'absence de motivations

(8) Il s'agit de la loi française du 2 juillet 1986, autorisant le gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, et de la loi du 6 août 1986, édictant les modalités juridiques et financières de l'opération.

(9) Pour une vue d'ensemble, voyez : *Privatization and deregulation: the European debate*. Maastricht, European Institute of Public Administration, 1985.

(10) On consultera surtout : Ch. BORDES et M. DRISCOLL, Libéralisme et performances économiques du Royaume-Uni dans les années 1980. *L'impact du libéralisme sur les institutions et les politiques économiques*, Colloque annuel de l'AFSE, 1988 ; A. DUNSIRE, Le débat secteur public - secteur privé : l'expérience du Royaume-Uni. *Revue internationale des sciences administratives*, 1990, p. 33 ; J.P. HOLTZ, *L'expérience Thatcher*. Paris, Economica, 1985 ; J. LERUEZ, *Le Thatchérisme, doctrine et action*. Paris, La Documentation française, 1984 ; K. MATTHEWS et P. MINFORD, Mrs. Thatcher's economic policies, 1979-87. *Economic Polity*, 1987 ; R. SAVAGE, Dix ans de Thatchérisme : renouveau ou déclin persistant de l'économie britannique ? *Bulletin de documentation du ministère des Finances*, septembre-octobre 1989.

(11) Editions de l'Université de Bruxelles, 1988.

individuelles à la minimisation des coûts et l'absence fréquente de concurrence¹².

- *la liberté et la démocratie économique :*

La privatisation rendrait la liberté du choix, réduirait l'emprise du secteur public, et la mise en concurrence aboutirait à un juste prix par un ajustement entre l'offre et la demande. Selon l'école du "Public Choice" (Virginie), les décisions publiques de dépenses sont considérées comme des atteintes à la liberté du choix individuel.

- *la réduction du déficit public :*

La privatisation est encore présentée comme une stratégie de réduction du déficit public, qu'elle peut contribuer à réduire en générant des recettes, provenant de la vente d'actifs des entreprises publiques concernées, ou en réduisant les transferts financiers à ces entreprises.

D'une manière générale, on constate que les critiques adressées à l'Etat par les partisans de la privatisation et de la dérégulation sont souvent liées à un a priori idéologique. Bien que le citoyen attende beaucoup de l'Etat, il est commode aujourd'hui de prendre ce même Etat comme bouc émissaire et de le rendre responsable de tout ce qui va mal dans la société contemporaine, et notamment de la crise économique. En filigrane apparaît le cliché subjectif d'une administration bureaucratique et paresseuse qui gaspillerait l'argent des contribuables.

Mais, au nom des seuls impératifs de l'efficacité et de la performance des services publics, faut-il suivre la thèse de ceux qui entendent rejeter l'Etat et, par là, tourner le dos aux objectifs fondamentaux de la gestion publique, c'est-à-dire la recherche de l'utilité publique et de la solidarité sociale ?

III. La restructuration des entreprises publiques économiques en Belgique

A. Vue d'ensemble

En Belgique, il n'y a pas eu de phénomène de fond comparable à celui d'autres pays occidentaux ; l'approche belge de la privatisation de services publics a été dans l'ensemble prudente et s'est surtout inscrite dans un contexte budgétaire d'assainissement des finances publiques. On lit par exemple, dans les lignes de force du plan d'assainissement arrêté par le gouvernement en mai 1986 lors de l'élaboration du budget de l'Etat pour l'année 1987 :

"Dans certains cas, il est fait appel au secteur privé, d'une part pour bénéficier de son appoint financier, d'autre part pour favoriser la concurrence. Mais l'autorité publique, garante de l'intérêt général, ne renonce nullement à sa mission fondamentale".

Il faut d'ailleurs souligner qu'il n'existe pas en Belgique de grands groupes financiers ou industriels susceptibles d'être "dénationalisés", comme c'est le cas en France ou au Royaume-Uni. Une politique de privatisation ne peut donc concerner que des entreprises publiques telles que la Régie des télégraphes et télé-

(12) Sur cette question, voyez : R. MILLWARD et D. PARKER, *Public and private enterprise: comparative behaviour and relative efficiency*. Londres, Longman, 1983 ; D. PARKER, *Is the private sector more efficient? A study in the Public v. Private Debate*. *Public Administration Bulletin*, n° 48, août 1985.

phones, la Régie des postes, la Sabena, la Régie des voies aériennes, les Chemins de fer, la Régie des transports maritimes,...¹³.

Dans cette optique, différents projets ont été élaborés depuis 1981 dans les milieux politiques¹⁴ concernant notamment l'assouplissement du monopole d'organismes du secteur des transports et télécommunications et la mise en oeuvre de formules de collaborations avec le secteur privé.

En mai 1988, l'accord de gouvernement de la nouvelle coalition politique a mis l'accent sur certaines formes de "modernisation" des services publics. Il était surtout envisagé d'accroître l'autonomie des entreprises publiques, tout en prévoyant qu'elles ne pourraient faire appel aux capitaux privés qu'en dernier ressort et, qu'en tout cas, l'Etat conservera plus de 50% des voix à l'assemblée générale et dans les organes de gestion ; l'Etat garderait ainsi un contrôle total sur les entreprises publiques. Le thème de la "privatisation" – au sens large – des services publics restait ainsi d'actualité, mais sous d'autres formes telles que l'hybridation du capital, la filialisation de certaines activités avec des partenaires privés, les concessions d'activités, l'ouverture des secteurs sous monopole d'Etat aux entreprises privées,...

L'accord du gouvernement du 10 mai 1988 réservait également une attention particulière aux entreprises publiques de communication et de transport, en soulignant que "le problème se pose de trouver un juste point d'équilibre entre, d'une part, les obligations de contrôle sur l'entreprise publique et, en particulier, sur la réalisation des missions de service public, et d'autre part, le degré d'autonomie de gestion qui lui est nécessaire pour réaliser son objet social de la manière la plus performante possible".

Dans cette optique, le gouvernement belge a mis en chantier une importante réforme regroupant quelques entreprises publiques du secteur des transports et des communications. Un projet de loi, adopté en juin 1990 par le Conseil des ministres après plus d'un an de discussion, a été déposé sur le bureau de la Chambre le 24 septembre 1990 et a été voté par le Parlement au début de l'année 1991.

B. La nouvelle loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques

Cette loi vise à introduire dans la législation belge un nouveau régime applicable aux organismes d'intérêt public du secteur des transports et des communications, c'est-à-dire : la Régie des télégraphes et des téléphones (qui deviendra "Belgacom"), la Régie des postes, la Société nationale des chemins de fer belges et la Régie des voies aériennes.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le développement rapide de la concurrence du secteur privé constitue un défi essentiel pour les entreprises publiques précitées ; elles doivent s'adapter à la compétition croissante en provenance de sociétés nationales ou internationales, ou à défaut, s'accommoder d'une privatisation progressive de fait de leur champ d'activité traditionnel.

(13) Sur l'initiative économique des pouvoirs publics en Belgique, voyez l'ouvrage de référence le plus actuel : D. DEOM, *Le statut juridique des entreprises publiques*. Bruxelles, Story-Scientia, 1990.

(14) Pour un aperçu général, voyez : P. SMET, *Privatisering van het openbaar vervoer. De Gids op Maatschappelijk Gebied*, octobre 1985, p. 803 ; L. VANDEN BROECK, Martens V : quatre ans de gestion des entreprises publiques. *Socialisme*, 1986, p. 15 ; A. WOLFERS, Les entreprises publiques dans le débat sur la privatisation. *Cahiers CEPES*, 1985, 1-2.

Dans ses grandes lignes, la loi du 21 mars 1991 – qui compte pas moins de 177 articles – constitue une loi-cadre qui accorde aux quatre entreprises publiques concernées une certaine autonomie de gestion, notamment en ce qui concerne leurs commandes et la gestion de leur personnel, afin de leur donner les armes du secteur privé mais au service de l'intérêt public. L'objectif global de la réforme intervenue est ainsi double : d'une part, améliorer l'efficacité des entreprises publiques dans leurs activités exercées en concurrence avec le secteur privé, d'autre part, améliorer les conditions dans lesquelles elles assument leurs missions de service public. Un autre objectif est de réduire le solde net à financer du Trésor public, en réduisant les subsides versés par l'Etat aux entreprises publiques ou en augmentant les recettes que l'Etat en tire, et, en ce qui concerne les opérations de capital, en attirant des capitaux privés lors d'augmentations de capital.

Les entreprises publiques visées sont réputées autonomes dans la mesure où elles peuvent :

- développer toute activité compatible avec leur objet social. Ceci les met sur pied d'égalité avec leurs concurrentes privées ;
- créer des filiales, et même des succursales à l'étranger.

La nouvelle structure organique de ces entreprises publiques autonomes est représentée par deux organes de gestion : un conseil d'administration et un comité de direction, et, pour ce qui concerne les chemins de fer, un comité restreint. Ces organes sont investis de la responsabilité de la gestion de l'entreprise. Pour traduire cette orientation, la loi du 21 mars 1991 prévoit que leurs membres sont nommés pour une durée limitée à six ans ; le renouvellement de leur mandat dépendra des performances de l'entreprise dans l'exécution du contrat de gestion et de ses missions.

La possibilité a été prévue pour chacune des entreprises publiques de se transformer à l'avenir en société commerciale d'intérêt public, avec une possible participation du secteur privé au capital. Dans ce cas, le secteur public garde toutefois une position majoritaire dans le capital et la gestion de la société.

Une notion fondamentale de la loi est celle du "contrat de gestion" : l'entreprise publique autonome voit ses missions de service public définies par la loi, mais les conditions dans lesquelles ces missions seront exercées seront fixées dans un contrat appelé "contrat de gestion", conclu entre l'Etat et l'entreprise. Ce protocole de gestion est pluriannuel (d'une durée de 3 à 5 ans), précisera notamment les contraintes propres de service public et fixera les droits et obligations des parties et notamment les enveloppes financières octroyées par l'Etat. En dehors de ce qui sera stipulé dans le contrat de gestion, les entreprises publiques sont libres de déterminer elles-mêmes leurs choix en matière de services, de tarification, de distribution et de promotion.

Enfin, un dernier aspect important de la nouvelle loi est représenté par l'allègement des contrôles : "Les contraintes administratives et autres qui pèsent sur les entreprises publiques – lit-on dans l'exposé des motifs du projet de loi – les empêchent de valoriser pleinement leur potentiel, alors que leur environnement exige de plus en plus une souplesse maximale". Par rapport au régime ancien, le contrôle a été simplifié et sera exercé à l'avenir par un commissaire du gouvernement, qui examinera la compatibilité des décisions prises par les organes de gestion avec la loi et les statuts de l'entreprise, ainsi que par un collège de quatre commissaires combinant les missions des réviseurs d'entreprises et celles de la Cour des comptes.

La tutelle d'opportunité ou le contrôle général de conformité à l'intérêt général

est ainsi supprimé. En dehors des missions de service public, les entreprises publiques disposeront d'une liberté de principe.

On constate cependant que les entreprises autonomes concernées ne cessent pas – comme l'indique l'intitulé de la loi – d'être considérées comme "publiques". Tout en étant gérées de manière autonome, elles demeurent redevables de servitudes de service public. Elles acquièrent par là un statut – "semi-privé" diront d'aucuns, "semi-public" diront d'autres – qui constitue un moyen terme entre la logique administrative et la logique du marché.

L'une des clefs de voûte de la loi est en effet cette distinction constante entre missions de service public et activités à caractère concurrentiel.

Les activités en concurrence visent à assurer la compétitivité des entreprises publiques, tandis que les missions de service public resteront soumises à des conditions de mise en oeuvre qui devront notamment respecter trois principes fondamentaux :

- l'universalité, c'est-à-dire la mise à disposition du service, sur pied d'égalité, pour tous les usagers se trouvant dans des situations identiques ou comparables ;
- la continuité, c'est-à-dire éviter toute interruption du service ;
- l'adaptation constante aux besoins des usagers ¹⁵.

IV. Conclusions : les choix politiques à la base de la réforme

Si l'on tente d'appréhender, sur base de l'exposé des motifs et des travaux parlementaires de la nouvelle loi belge du 21 mars 1991, les justifications de la réforme données par ses promoteurs, on est frappé par le fait que les solutions – souvent de compromis – intervenues l'ont été sans véritable débat concernant la stratégie politique d'ensemble. Il n'y a pas eu à proprement parler de grandes controverses idéologiques concernant la conception même de l'intervention de l'Etat, ayant les entreprises publiques comme enjeu.

Il en résulte que si l'on pose la question de savoir si la restructuration des entreprises publiques autonomes conduit à une forme de privatisation, acquise par exemple en raison de l'ouverture du capital au privé ou en raison du caractère et de la forme commerciale de la société anonyme de droit public, la réponse est incontestablement non.

Il n'y a pas réellement de privatisation, d'abord parce que la gestion des nouvelles entreprises reste largement contrôlée par les pouvoirs publics, ensuite parce que les missions d'intérêt général qui leur sont dévolues – le service de la poste, le trafic téléphonique, le transport des voyageurs par rail, le contrôle du trafic aérien – restent fondamentalement des missions de service public. Même si l'exercice de ces missions avait été cédé au privé, les sociétés concernées n'auraient pas pu être considérées comme purement privées ; tout au plus aurait-on pu parler de gestion privée d'un service public ¹⁶.

(15) A l'heure de la réflexion sur les nouvelles orientations de nos entreprises publiques, il faudrait certainement analyser à nouveau la richesse de ces règles traditionnelles de continuité, d'adaptation constante et d'égalité, qui guident plus que jamais les prestations du service public.

(16) La Cour de cassation elle-même a reconnu dans son arrêt du 22 octobre 1970 que le caractère de service public d'une activité ne disparaît pas parce que celle-ci est exercée par une société de nature commerciale (*Pas.*, I, 1971, p. 144 avec les conclusions du ministère public).

Si l'on s'interroge sur la portée de la mutation engendrée par la réforme, il nous semble que la loi du 21 mars 1991 traduit une idée force, qui est celle du *desserrement de l'étreinte étatique* sur les entreprises publiques concernées.

On a souligné en effet que l'objectif était de se débarrasser d'une certaine lourdeur administrative, d'un contrôle tatillon de l'autorité étatique afin de redonner du dynamisme à des entreprises qui doivent se battre contre la concurrence de plus en plus acharnée du secteur privé. Divers termes ont été proposés pour désigner cette stratégie qui consiste à débarrasser le secteur public d'une structure juridique trop rigide et à le dépoussiérer de contrôles multiples. Des termes parfois aussi compliqués que la "débureaucratisation", le "managérialisme" ou la "déministérialisation", et qui décrivent mal ou incomplètement le phénomène.

Il nous semble personnellement que l'expression la plus appropriée à la mutation intervenue est celle de *dérégulation* ou de *déréglementation* du secteur public économique. Cette dérégulation, censée apporter plus d'autonomie et plus d'efficacité, vise à la fois la suppression des dispositions régissant l'accès au secteur, l'offre de biens et services, et surtout l'allègement des contraintes administratives. En outre, la dérégulation, dans la mesure où elle résulte de l'élimination des limites réglementaires au domaine des activités privées, entraîne l'ouverture au secteur privé d'activités réservées auparavant à des autorités publiques¹⁷.

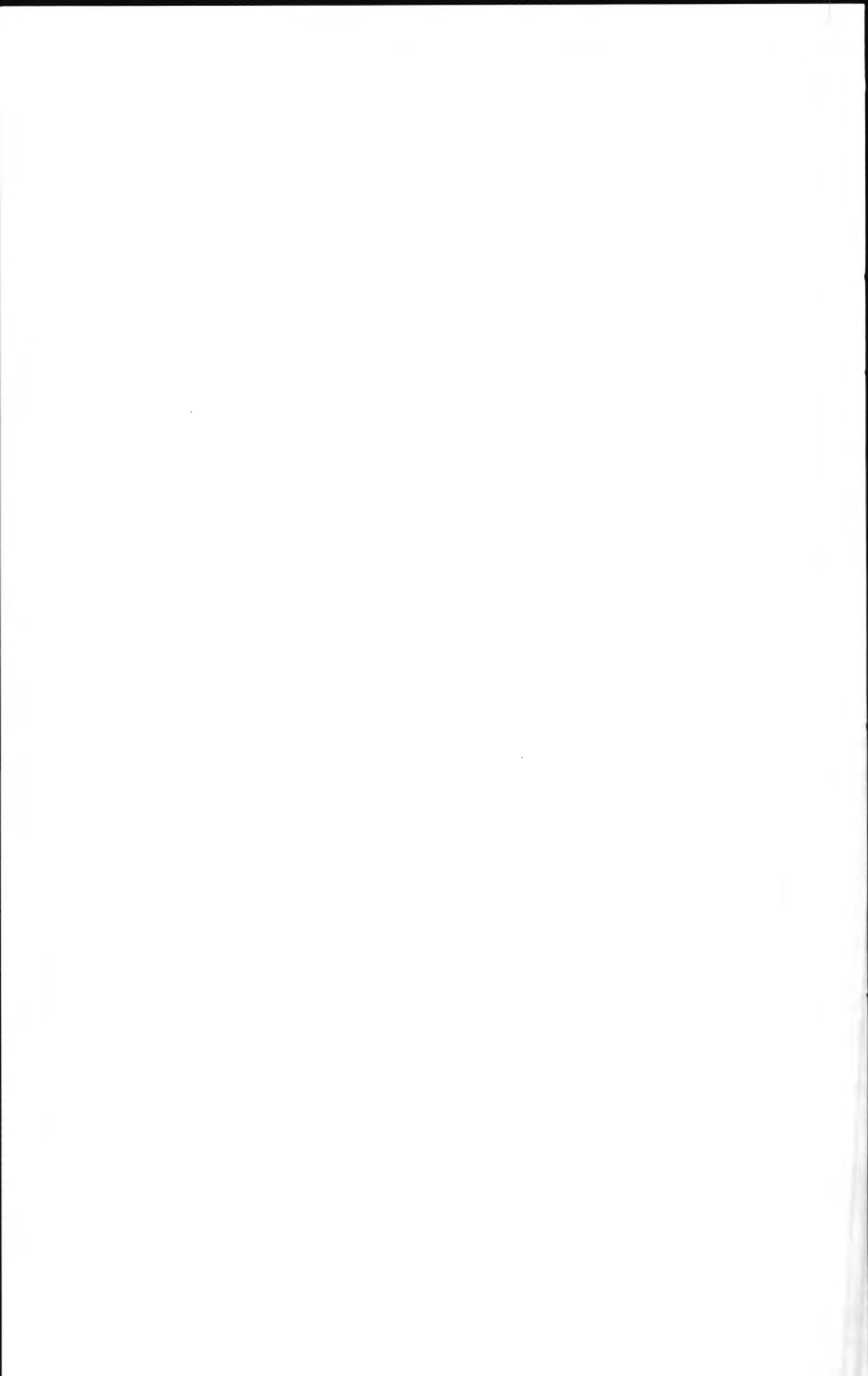
Par là, la loi du 21 mars 1991 participe aussi de ce que l'on peut appeler le "décloisonnement" du secteur public par rapport au secteur privé. Etant donné que les économistes partisans de la dérégulation attribuent à l'environnement protégé et aux contraintes particulières de gestion, les inefficiences de certaines entreprises publiques, la dérégulation a pour effet de remettre les secteurs privé et public face aux mêmes conditions.

Summary: Restructuring state companies of economic type in Belgium

The role of state services in a market economy has been lately at the core of an intellectual and political debate in Belgium as well as in most European countries. State companies as the Post Office, the Railways and the Telegraph Service have to face an ever more fierce competition and have to be efficient and profitable.

The way to deal with privatisation has however been much less clearcut in Belgium than in other countries such as the United Kingdom or France. A law has been passed recently (on 21th March 1991) and the monopoly position of the Transport and Telecommunications state companies has been alleviated and their autonomy increased as a result. A distinction has been made between, on the one hand, the commercial activities for which they have to compete with the private sector and, on the other hand, the activities of public interest which are subject to certain limitations laid down in a management contract ("contrat de gestion").

(17) A. DELION, *Entreprises publiques: privatiser ou réformer? Revue internationale des sciences administratives*, 1990, n° 1, p. 73.



From work sharing to temporal flexibility : working time policy in Belgium 1975-1990 *

by Jens BASTIAN,

Senior research fellow at the Department of Political and Social Sciences of the European University Institute

I. Introduction

Compared to its European neighbours, Belgium was the *first* country to initiate a process of working time reduction during the seventies. In 1977 collective bargaining agreements in retailing introduced the 39-hour week. A year later, manufacturing industries followed with the implementation of the 38-hour week.

In labelling this development a pioneering performance, we nevertheless have to take into consideration that the labour market problems unfolding midway through the seventies additionally placed Belgium in an exceptional position in Western Europe. Facing the prospects of a prolonged economic crisis, Belgium was the first country to register two-digit unemployment rates (1977/78) ¹, and by 1982 the 15 percent threshold had been surpassed. In short, within a decade Belgium went from a near full-employment country to a society "in (which) virtually all of its sectors manifested symptoms of immobility and crisis" ².

As a country with early mass-unemployment the magnitude of the unfolding labour market problems fostered the support for a specific set of responsive strategies at a point in time when neighbouring policy makers still had (some) reason to believe that the *Belgian malaise* was an isolated case. The various measures implemented by the relevant labour market actors were profoundly influenced by three structural features. Taken one-by-one, or in combination they varied with regard to the importance which the Government, the employers and the unions attributed to them.

Capturing the distinctive politico-economic structures and practices in Belgium involves the recognition of a specific *regional* dynamic which placed any policy to confront the evolving crisis on a national scale under severe constraints. Secondly, as Peter Katzenstein ³ has extensively shown, Belgium belongs to the

* Earlier drafts of this paper received critical readings and comments with measured passion from Mary Daly, Bernhard Ebbinghaus, Pascale Vielle and Johan De Deken.

(1) Using the domestic unemployment statistics. I.N.S., *Annuaire Statistique de la Belgique*. Tome 106, Ministère des Affaires Economiques, Brussels, 1986, p. 620. Otherwise, if we consider the standardized OECD calculations then the 10 percent mark was reached in 1981. OECD, *Employment Outlook*. Paris, September 1984, p. 15.

(2) M. DEWEERDT and J. SMITS, Belgian Politics in 1981 : Continuity and Change in the Crisis. In : *Res Publica*, 1982, n° 2, p. 261.

(3) Empirically, Katzenstein's classification of small European states includes seven countries : Austria, Belgium, Denmark, the Netherlands, Norway, Sweden and Switzerland. P.J. KATZENSTEIN, *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca and London, 1985.

European group of "Small States in World Markets." In that respect, framing political responses to economic change implied challenging developments and constraints beyond the control of such a *Small State*. Finally, the drama of Belgian *incomes* policies between 1975 and 1981 illustrates to what degree the crisis was fuelled by domestic policy decisions, or, to be more precise, the *non-decision* to alter certain institutional routines of income regulation.

The objective of this paper is, firstly, to develop a conceptual framework for the analysis of working time policies introduced in Belgium between 1975-1990. The enterprise is grounded in the contention that the configuration and direction of working time policies is determined not simply by prevailing economic constraints but also by a political dynamic. The features of that dynamic are multi-dimensional. In this view, the role played by the organisations of the State, Capital and Labour within a constellation of institutional variables is central to the performance of labour market policies.

Secondly, the endeavour maps out the character and the resources of the collective bargaining system in Belgium. In that respect, I consider the aforementioned institution as a function of labour market policies, while not disregarding the fact that the lines between policy arenas are increasingly crumbling in Belgium, e.g. between labour market policy, industrial policy and regional policy.

II. Particularities of a small state with an open economy

Whereas manifest labour market problems and sustained processes of de-industrialisation became common features of many OECD countries in the aftermath of the first oil price crisis, the central difference between these countries and Belgium did not so much concern the timing, scope and depth of the crisis in the country. Rather, when the global economic crisis started to have a lasting impact on the domestic labour market situation, a combination of structural constraints, institutional arrangements and specific policy decisions quickly contributed to put Belgium out of step with its European neighbours.

What sets Belgium apart from many other OECD countries is the openness and vulnerability of its economy. Belgium occupies a particular position in this respect because of the constant dependence of inflationary processes on world markets, and the limited range of policy instruments it has at its disposal to confront such structural problems. The Belgian case is underpinned by a matrix of politico-economic considerations in which the management of dependence and the exposure to developments beyond its control are major elements.

The specific Belgian situation is further characterized by the highly institutionalized presence of unions and employers in the nation's formulation and administration of economic activities and social policy. The institutionalized consensus formation proved to be the foundation for both political decision-making and the development of collective bargaining in Belgian industrial relations. The most important and influential consultative institution at the national level is the *National Labour Council*. Founded in 1952, the NAR/CNT is generally perceived by the collective bargaining actors as Belgiums "social parliament"⁴.

(4) Next to the NAR/CNT, the *Conseil Central de l'Economie (CRB/CCE)*, founded in 1948, reflects most distinctively the consultation arrangements at the national level. Ministère de l'Emploi et du Travail, *Le marché du travail en Belgique*. In: *La Revue du Travail*, 1987, p. 435.

While the mechanism of consultative bodies was fundamentally based on the parameters of social and economic gains for all actors involved, the trade-off system proved not to be constructed for a labour market crisis in which unemployment and the expenditure to support the jobless were running out of control. The lack of consensus on the national level alongside the hardening of attitudes between employers and trade unions on issues that essentially touched vested interests of the organisations involved explains why the established culture of compromise increasingly folded.

The NAR/CNT proved unable to outline a new socio-economic consensus, thus establishing itself as the central arena of crisis management on employment and social policy affairs. As Deweerdt/Smits have argued "a climate of mutual trust between the social partners could not be re-established, and the union-management negotiations could not break out of the impasse. This confirmed the contention that the Belgian consultation syndicalism is effective for periods of substantial economic growth and much less for periods of economic crisis"⁵.

The deteriorating socio-economic consensus was additionally fuelled by the diverging regional dimension of the crisis and the community tensions this provoked. While Belgium shares many politico-economic features of *Small States*, it is set apart from these by the process of *pillarisation* ("verzuiling") and its regional-linguistic cleavages. Both the Christian and the Socialist pillar are distinct social systems reinforced by diverging regional traditions, party and union links, employment trajectories in the public sector and linguistic features.

In addition, the pillarised structure of Belgium played a central role in the regional disparities between francophone Wallonia and Dutch-speaking Flanders. Often resurging as militant ethnic and linguistic conflicts during the period 1978-1986, the mutual differences between both regions contributed to the "flowing together of socio-economic and communitarian cleavages"⁶. The economic decline and the labour market problems affected Flanders and Wallonia in dissimilar ways, with the latter experiencing a crisis within a crisis.

The regional disparities in the fields of economic development, industrial adjustment and the evolution of employment in Flanders and Wallonia essentially impeded a coordinated set of labour market and industrial policies at the national level. Since the labour market actors in both regions did *not* face the same magnitude of socio-economic problems, streamlining measures were regularly overtaken by particularistic recommendations and vested interests of the organisations involved.

Apart from the principal conflict deriving from the politico-religious fragmentation of the Christian ACV/CSC, the Socialist ABVV/FGTB and the Liberal ACLVB/CGSLB, the three union confederations display inter-organisational cleavages which correspond to linguistic communities. In other words, political parties, the central employers' association VBO/FEB and the labour confederations "have split up along linguistic lines and have adopted an ideological profile which does not necessarily correspond to the profile of the 'sister party' of the other linguistic community... Obviously, the major ideological differences are found on the linguistic-regional dimension"⁷.

(5) M. DEWEERDT and J. SMITS, *op. cit.*, p. 265.

(6) *Ibidem*.

(7) L. DE WINTER, Parties and Policy in Belgium. In: *European Journal of Political Research*, 1989, n° 6, p. 714.

At a point of time when it was needed most (late seventies-early eighties) the ideological profile and regional fragmentation of the industrial relations system made the achievement of a *Belgian Social Contract* all the more difficult, if not unlikely. The peculiar double structure of politicized, but linguistically and ethnically diverging, regional interest organisations in the Belgian system of industrial relations hindered the advancement of a consensual approach to the unfolding labour market crisis.

If Belgium was considered the 'sinking ship' of Europe since midway through the 1970s, the medicine to be applied for a sound and prompt recovery seemed self-evident for the leading party alliance in Belgian politics the conservative, social christian CVP/PSC and the *Patronat*. In order to curb exorbitant wage increases, and send out a clear message to the unions' income strategies wage-price indexation was to be changed. But as the controversies surrounding the system of automatic wage indexation exemplified, the relevant labour market actors could not establish a compromise that targeted the *Belgian malaise* in an encompassing manner, and thus putting particularism on hold.

The Belgian system of wage negotiation and price setting includes a procedure for automatic adaptation of wages and social incomes to the consumer price index. Established in 1952, *automatic wage indexation* not only became a benchmark of the Belgian welfare state, but also a measure rich in symbolism for the unions, and of recurring controversy for the employers. Whereas index-linking can be regarded as an element of social policy under conditions of low inflation and full employment, it proved to be an important source of rigidity once the crisis began to reach dramatic dimensions during the second half of the seventies.

In fact, on account of both unemployment and inflation reaching record levels, Belgian employees continued to attain *uninterrupted* real wage increases during the second half of the seventies⁸. In that respect, as long as the system was in operation and symbolic values attached to it, the institutional feature of automatic wage indexation created a high threshold for unions and their rank-and-file to accept the conditions for voluntary income sacrifices.

While no Belgian Government between 1973 and 1981 managed to endorse measures confronting the external dependence of the economy and the domestic control of prices and incomes, the Christian-Democratic/Liberal coalition formed in 1982 decided that recourse to special powers would give it the leeway for action which predecessors had lacked. The active promotion of macro-economic redistribution in favour of capital incomes was to force the unions into cooperation with the Government's incomes policies.

With respect to monetary policy, the devaluation of the Belgian franc by 8,5 percent within the EMS in 1982 was the first re-fixing experienced in 33 years. Along with its monetary effect, namely to bring an overvalued currency back into competition, the exchange-rate adjustment also affected the interaction of the collective bargaining actors. In that respect, "recourse to devaluation by a country with a traditional attachment to exchange-rate stability... had a *shock effect* on the social partners and facilitated their acceptance of the corrective measures"⁹.

(8) G. THERBORN, *Why Some People are more Unemployed than Others: The Strange Paradox of Growth and Unemployment*. London, 1986, p. 150.

(9) OECD, *Why Economic Policies Change Course. Eleven Case Studies*. Paris, 1988, p. 119 (my italics).

The political repercussions were even stronger when the decision to suspend the index linkage and impose a price freeze for three months was taken in February 1982. With the exception of the lowest wages and salaries, cutting the linkage to the retail price index re-inforced the objective of restoring financial equilibrium in the private sector.

In a second step, Government regulations provided that wages and salaries were to increase on the basis of an across-the-board flat rate : until the end of 1982 by two percent of the minimum wage for every two percent rise in the price index. Thereafter, full wage indexation was restored in 1983, but without retroactive effect and under conditions strictly limiting the scope of collective bargaining on the issue of real wage formation until 1986. These restrictions concerned the legal introduction of a 'competitiveness norm' which provided ample opportunities for the State to interfere in any wage negotiations should these result in agreements wherein wages rose faster in Belgium (in common currency terms) than in its seven main trading partner countries ¹⁰.

In determining pay increases with regard to the evolution of wages and incomes in the seven trading partners, the established routine of *quid-pro-quo* between productivity increases and real-wage gains was unequivocally repudiated. With this means of income regulation the Government was in possession of a mechanism for direct intervention, and therefore credibly threatened any process of collective wage bargaining which was not in line with its policy goals. With such a 'stick behind the door' the *raison d'être* of autonomous income formation in the Belgian system of industrial relations was clearly thrown into question.

Having outlined various structural features of its socio-economic system, and how they affected the process of policy making during the crisis in Belgium, we shall now turn our attention to the agenda-setting and implementation of working time policies. The analysis of this policy instrument will be elaborated with regard to the framework unfolded in the preceding sections. As shall be shown in detail, the strategy of working time reduction was taken up by both the collective bargaining actors and the state, albeit at different time periods and with diverging interests. In the course of this undertaking, the goals identified with working time policies changed as much as the actor constellations endorsing the respective measure(s).

III. Belgian working time policies : the take-off in 1976-1978

As shown in the preceding section, after the Second World War Belgium established various institutions of consultation between the relevant labour market actors. The main characteristics of the consultation network lay in its multi-dimensionality and high degree of institutionalisation. For the period 1955-1975 the NAR/CNT, CRB/CCE and the National Labour Conferences contributed to what Dancet has called "the golden age of social planning and growth" ¹¹. With inter-industry agreements as the dominant pattern of compromise formation during the two decades, numerous settlements provided for a progressive reduction of standardized weekly working time.

(10) The countries listed within the competitiveness norm were Britain, the former Federal Republic of Germany, France, Italy, Japan, the Netherlands and the United States.

(11) G. DANCET, Wage Regulation and Competitiveness. The Belgian Experience. In: R. BOYER (Ed.), *The Search for Labour Market Flexibility. The European Economies in Transition*. Oxford, 1988, p. 217.

The shorter hours strategies were exclusively addressed by unions and employers within the framework of social policies and individual welfare gains. The Belgian issue-building process of *work sharing* as a means of confronting the dramatic decline in employment only gained momentum *after* the signing of the inter-industry agreement in 1975 which provided for the generalization of the 40-hour week. As the demand was presented at union Congresses under the heading of *partage du travail*, the two largest Belgian labour confederations, the ACV/CSC and the ABVV/FGTB, explicitly agreed that they neither accepted a reduction in purchasing power nor supported a suspension of wage indexation.

In stark contrast to this position, the employers categorically rejected such an approach to the hours issue. Rather, the *Patronat* favoured the alternative of establishing improved legal provisions for part-time working¹². However, this position was subject to revisions in the course of the issue-building process. Later, the employers argued for a cost-neutral working time reduction, linking wage moderation either with the reform of the indexation system, or by proposing to suspend wage bargaining for three years¹³. These diverging positions during the initial agenda-setting of working time policies gave rise to the expectation that possible agreements would face a high compromise threshold.

The lack of interest affinity between the collective actors of capital and labour concerning the issue of shorter hours was widely contrasted by the understanding both sides shared when facing the issue of *early retirement*. Unlike demands for working time reduction, the necessary amount of movement in the direction of a compromise enhancing *defensive* labour market strategies was much smaller right from the outset of negotiations. Whereas the adequacy and desirability of early retirement schemes never became a matter of sustained conflict in the industrial relations system, the unfolding work sharing debate was 'silenced' through its delegation to branch and firm level bargaining.

From the outset in 1974 to 1987 over 197.000 employees were registered as having taken advantage of one of the many early retirement formulas (e.g. *pré-pension conventionnelle licenciement* or *pré-pension légale*)¹⁴. However, as impressive as this figure appears, the early retirement schemes did not create any *new* jobs. Yet, while dismissals could be postponed or directed into early retirement trajectories, unemployment on the national level could not be curtailed as a result of these programmes. In other words, the performance of the strategy could neither contribute to the *reversibility* nor to the *stoppage* of unemployment growth during 1974-1986.

The resulting dilemma made it increasingly difficult for the trade unions to maintain their labour market priorities. Since the total number of jobs did not increase, the justification for shifting available work from one individual to another became blurred. As the union doctrine was running into trouble the search for viable new answers to the unfolding labour market drama led to the discovery of the presupposed positive potential of work sharing through shorter hours. In the context of this discovery the A.C.E.C. conflict in 1980 proved to be of pivotal importance.

(12) VBO/FEB, *Réduction de la durée du travail. Argumentaire*. Brussels, 26. July 1979.

(13) B. DE BACKER et al., *L'année sociale 1978*. Brussels, 1980, p. 135.

(14) A. DE RONGE and M. MOLITOR, *The Reduction of Working Hours in Belgium: States and Confrontations*. Brussels, 1987, p. 40.

The dispute gained nation-wide attention for lasting 13-weeks and the unwavering positions taken by the respective actors involved. The conflict in the metal processing company located in Charleroi, Wallonia initially was focused on wages and working time issues, but, soon turned into a battle of principles over income moderation, the right to strike and redundancy provisions. Accordingly, the isolated firm conflict subsequently witnessed the interference of regional union and employers' representatives, later federal courts were called upon, and finally the Government intervened.

While in the perceptions of union representatives the industrial militancy became a landmark for withstanding managerial arbitrariness, employees outside A.C.E.C. were afforded a first-hand glimpse of eventual conflict costs they would have to bear. Furthermore, the strike illustrated that it would not have unfolded such a dynamic solely on grounds of working time demands. Rather, the walkout quickly turned into a conflict in which solidarity for 'our organisation' assumed centre stage. In other words, the mobilization of springs of loyalty at the local level, and not a pronounced preference from the workforce for the claims on the bargaining agenda, explain the shop-floor resolution to meet the employers' confrontation.

Furthermore, consumer surveys carried out in 1980/81 suggested that Belgian households regarded the economic situation with increasing pessimism. As a reaction to this problem perception they amassed "considerable precautionary savings, especially as a safeguard against unemployment"¹⁵. Hence, confronting the unfolding labour market crisis occurred in an individualized manner, and in anticipation of possibly being touched by unemployment in the future. The evolution of real wages during the 1975-1981 period underlined that the union rank-and-file was not committed to voluntary wage sacrifices for labour market policies which entailed interclass redistribution.

The subsequent course of the Belgian work sharing debate illustrated that the lack of rank-and-file support for voluntary wage moderation and the various structural features of the labour market crisis could only be compensated for by a pivotal strategic adaptation on the part of the collective actors. In effect, they turned to and called for state assistance. Hence, the trade unions delegated the work sharing claim upwards by seeking the incorporation of a third party into the arena of collective bargaining. Whilst the unions hoped for the Government to forward their working time demands, the employers for their part saw the chance to thereby attain certain revisions of the indexation system.

The so-called *Plan De Wulf* – named after the Employment Secretary R. De Wulf – included wage subsidies to firms which reduced their weekly working time to 38 hours by the end of 1980. In order to be eligible for the two-year subsidies the firms had to either recruit registered full-time job seekers or appoint unemployed youths. By downgrading the differences between union demands for shorter hours and managerial interests focusing on a policy of wage moderation the *Plan De Wulf* contributed to extending the process of working time reduction to other branches and groups of employees *without* recourse to industrial action. In April 1980 over 40 percent of full-time employees in the private and public sec-

(15) OECD, *Economic Surveys: Belgium-Luxembourg 1981-1982*. Paris, 1982, p. 11.

tors had been touched by a reduced working week of 38 hours. By year's end more than two-thirds were affected by the new hours standard ¹⁶.

When considering the specific content of such agreements our attention has to be drawn to the following facts : Seldom was there any reference to simultaneously reduce weekly working time and extra hours. Rather, in many cases the contracts contained provisions linking the hours issue to production requirements of the individual firm. Namely employers in large firms managed to leave open the precise definition of shorter hours. Pending the introduction of the 39 or 38-hour week, agreements included a daily reduction of 12 to 24 minutes. Furthermore, contracts stipulated to take advantage of free shift regulations during specific periods of the year, e.g. Easter, Christmas or New Year. As Rongé/Molitor concluded, the acknowledgement of enlarged flexibility options in combination with furnishing productivity gains provided that "the agreements... were used more to protect those actively working than to share work between those actively working and those out of work" ¹⁷.

In sum, whilst the reduction process was gaining momentum, establishing a tripartite consensus over labour market policies repeatedly failed to overcome the threshold of linking voluntary wage moderation with binding job creation provisions. Notwithstanding its success, the *Plan De Wulf* implied that explicit work sharing objectives were waived from consideration at the expense of providing feasible results on the hours issue as an end in itself. Thus, the Government scheme evidently discharged intransigent collective bargaining actors from the formation of an obviously unattainable consensus about labour market policies centered around redistributive objectives.

IV. Working time policy amid the 'stick behind the door'

With the change of Government coalitions in February 1982 (Center-Right coalition) and the approval of special powers by Parliament, both the objectives and the procedures of Belgian labour market policies underwent a profound transformation. This process of recasting various policy parameters affected central elements of a shorter hours strategy. The Martens V Government would henceforth combine its working time initiatives with a restrictive wage policy, thus firmly ruling out full wage compensation for a reduced working week.

In the course of this change of priorities the institutional arrangement of Belgian industrial relations was profoundly transformed. The post-war consensus focusing on a tri-partite institutional design and excluding unilateral state intervention in the arena of capital-labour bargaining was unremittingly repudiated by the Center-Right Government.

This section will focus in detail on two sets of measures introduced by the Government during 1982-1985. The first concerned the so-called *Operation 5-3-3*, while the other was labelled *Hansenne Experiments*. Directed towards work sharing, the former combined working time reduction with a state-induced wage moderation. By contrast, the latter's common denominator consisted in achieving *flexibility* by way of decentralizing bargaining mechanisms and deregulating legal provisions in the employment of labour. More generally, both sets of measures were

(16) Belgien : Weitreichende Arbeitszeitverkürzungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. In : *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik*, 1980, n° 1, p. 10.

(17) A. DE RONGE and M. MOLITOR, *op. cit.*, p. 16.

part of a comprehensive policy of readjustment in the fields of industrial relations and economic performance.

The *Operation 5-3-3* focused on three elements. In exchange for a compulsory three percent wage sacrifice unions and employers in the *Commissions Paritaires* of the private sector were to negotiate a reduction of working time amounting to five percent, and further reach agreements on job creation schemes which foresaw a three percent employment growth. In sum, wage savings served to finance compensatory recruitment through working time reduction.

While the wage sacrifice was non-negotiable, and had to be furnished at once by the active workforce, the realization of the other two components of the scheme were to be determined in negotiations until 1985. With this procedural element the Government discharged itself from a *direct* responsibility regarding the employment component of the 5-3-3 plan. Delegating this component to the *commissions paritaires* at the branch level implied that the unions and the employers *themselves* would have to find the individual formula for the creation of new jobs. Apart from this delegation of responsibilities the specific definition of the three percent job creation objective remained a subject of extended controversy¹⁸.

On the basis of the Government's evaluation the employment outcomes deriving from the combination of working time reduction and compulsory wage sacrifice amounted to 33.400 new jobs in 1983. Classified according to firms' size 9.200 new jobs were created in small and medium-sized plants and 24.200 in large enterprises. The evaluation for 1983 and 1984 yielded a net employment effect of 52.100 new jobs¹⁹.

Only the Employment Ministry regarded the global results as a success, although it could not ignore the fact that the projected target of 70.000 new jobs had not been reached. Nevertheless, the architect of the 5-3-3 scheme, Employment Secretary M. Hansenne, argued that the results made it possible to reduce the adverse consequences of dismantling jobs in sectors and companies "with difficulties". From his point of view the Government was dealing with an "extremely successful" outcome.

His judgement is rendered more comprehensible when we additionally take into account what learning implications the exchange formula contained for the collective actors. In his own account Hansenne described this approach as to "oblige the labour market organisations to negotiate amid a web of constraints which both sides refused. This web consisted in binding the organisations to model agreements which fundamentally broke with the routines established in the post-war decades, and which had become a rigid practice"²⁰.

It followed from the interventionist approach that the labour market organisations' actions were explicitly tied to policy targets fixed by the Government. At the expense of existing institutional arrangements the governmental norm setting

(18) The original French version read: "une embauche compensatoire de 3%... formules alternatives donnant un résultat *considéré comme équivalent* pour l'emploi". F. PLETTINX, Réduire le temps de travail et créer de nouveaux emplois. In: *La Revue du Travail*, 1984, n° 1, pp. 1-18 (my italics).

(19) H. WERNER and I. KÖNIG, Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Belgien. In: *Ibid.* (Eds.), *Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in EG-Ländern und in Schweden*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, n° 117. Nürnberg, 1987, pp. 33-72.

(20) M. HANSENNE, *Emploi: Les scénarios du possible*. Paris-Gembloux, 1985.

process in matters of industrial relations signalled that collective bargaining would be related to macro-economic parameters. Within this context, the second set of working time measures introduced by the Employment Secretary, the so-called *Hansenne Experiments*, focused primarily on concerns for and changes in economic performance of individual firms.

The *Hansenne Experiments* worked towards of twofold objective. The first was the creation of additional jobs by way of reorganizing working time schedules at the plant level. In order to achieve this target the most noteworthy change was the justification of Sunday working in the industrial sector: contrary to existing legal provisions and collective bargaining norms the introduction of Sunday working could henceforth be approved solely on *economic* grounds.

Next to the flexibilization options the *Hansenne Experiments* involved a set of deregulation measures which went beyond the objective of restructuring working time standards. Rather, the two-year repeal of numerous labour laws intended to advance the process of recasting the Belgian system of industrial relations. As Hansenne claimed, "the decree No. 179 *also* has the objective to establish the conditions for balanced negotiations between the social partners. Within this framework the individual firm is the original place of dialogue and collective bargaining. For now and in the future his approach may cause problems which especially concern the *redistribution of power* within the unions' and employers' interest organisations"²¹.

Considering both the flexibility and the institutional implications of the *Hansenne Experiments*, the deregulation approach aimed at the re-integration of industrial relations in the firm's general industrial and commercial strategy. The decentralization process inherent in the working time experiments focused exclusively on the regulative competence of the plant level, thus excluding the *Commissions Paritaires* and the inter-industry level. As regards the implementation process the Government decree spoke of a necessary "consensus" between the employer and "representatives" of the workforce.

This definition implied an important refinement of existing practices of interest representation at the company level. Namely in small and medium-sized firms where union structures of interest representation did not exist (the so-called *délégation syndicale*), the workforce could elect a non-unionized body of representatives which was authorized to negotiate and sign agreements concerning the implementation of working time experiments. In that respect, the notion of advancing 'unionism without unions' brought the labour confederations against the *Hansenne Experiments*²².

A stock-taking of the implementation of the *Hansenne Experiments* illustrates that between 1983 and 1986 a total of 55 agreements were registered by the Employment Ministry which affected over 26.000 employees. Given the objective of softening rigidities linked to the problem of working time adaptation the evaluation of the agreements featured a characteristic element: more than 90 percent

(21) M. HANSENNE, *op. cit.*, p. 66 (my italics).

(22) O. VANACHTER, Flexibility and Labour Law: The Belgian Case. In: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, 1987, pp. 229-238.

of all working time innovations consisted of the introduction of shift-working during weekends²³.

By and large, the experiments introduced allow the conclusion that weekly working time patterns were made more flexible by integrating so far unused and until then unavailable time budgets on weekends into the existing production patterns. If we further consider the question of how employees reacted to the revised code of practice, it emerges that a certain time period allowing for individual adaptation and overcoming initial resistance was necessary. Thereafter, as various studies have underlined, "absenteeism dropped substantially, especially among weekend workers... 80 percent of the workers were willing to continue working on weekends and 40 percent preferred Saturday and Sunday working against any other working time regulation, even standard weekly working time patterns"²⁴.

The reason for such high acceptance lay in the attractive leisure time options and the advantageous financial remuneration for the 12-hour weekend shifts. In addition, many of those receiving a job on grounds of the *Hansenne Experiments* knew all too well what it meant to be unemployed for years, or to be faced with recurring joblessness and sinking unemployment benefits. In 1980 those unemployed for more than two years constituted 38.2 percent of the jobless. By 1986 the number had increased to 50.5 percent²⁵.

Looking at possible employment effects deriving from the *Hansenne Experiments* the evaluation is – not unexpectedly – controversial. If the outcome is considered in relation to the overall Belgian labour market evolution, the published data yielded very meagre results. Furthermore, it is not possible to clarify in detail if the firms under consideration would have created new jobs *without* the provisions of the Hansenne initiative. However, some cases were reported where companies in the engineering and mineral oil sectors turned to lay-offs *during* the period of experimentation²⁶.

Bearing these reservations in mind an overview furnished by the Employment Ministry stipulated that 850 additional (full and part-time) jobs were created between 1983 and 1986. Such direct employment gains were supplemented by indirect effects like cancelling redundancies and turning temporary into unlimited employment. In the face of a registered dole queue reaching over 440.000 in 1986 these figures were practically negligible. But for the respective firms which introduced new working time patterns the number of new jobs created was by no means marginal²⁷.

(23) J. DENYS, G. HEDEBOUW and M. LAMBERT, *Nieuwe Vormen van Arbeidstijding. De Experimenten Hansenne*. Katholieke Universiteit Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 1985.

(24) EIRR, Belgium: Further Results of Working Time Experiments. In: *European Industrial Relations Review*, 1986, n° 149, pp. 16 and 18.

(25) A. SPINEUX, Trade Unionism in Belgium: The Difficulties of a Major Renovation. In: G. BAGLIONI and C. CROUCH (Eds.), *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility*. London, 1990, pp. 42-70.

(26) Redistribution du travail. In: *Rapport d'Activité FGTB. Congrès Statutaire*. Brussels, 1986, pp. 41-53.

(27) V. FREESE, D. MEULDERS and R. PLASMAN, Bilan des recherches sur l'aménagement et la réduction du temps de travail en Belgique (1975-1987). In: *Cahiers Economiques de Bruxelles*, 1988, n° 117, p. 95.

V. The return of tripartism

After winning the parliamentary elections in 1985, the Martens VI Cabinet (Social Christian-Liberal coalition) convoked the social partners to begin central negotiations within the National Labour Council. The field of issues to be treated included the competitive position of Belgian firms, the promotion of employment, and improving the flexibility of the labour market. This undertaking implied that unions and employers would also have to arrive at an evaluation of the *Hansenne working time experiments*.

The renewed importance of inter-industry negotiations must be explained with reference to the legal context, and the collective bargaining organisations' common interest in reinstating unrestricted negotiations in the private sector. The legal framework prohibited real wage increases for 1985 and 1986 outside of the existing indexation provisions. Furthermore, in the context of the Government's austerity policy the *Social Recovery Law* included a 'competitiveness norm which gave the Government a "general mechanism to intervene at almost any moment in wage developments"' ²⁸.

Resentment and growing awareness of the limit of sustained state intervention in collective bargaining affairs guided both the employers' association and the trade union confederations to return to the bargaining table. On the one hand, the legal framework practically obliged the labour market organisations to negotiate, albeit amidst an intricate framework. On the other hand, it became increasingly questioned how much longer, and in which areas of labour and employment policies, direct government intervention could be economically rational and politically legitimate.

More and more the VBO/FEB resented the Government's approach on pay policies. The *Patronat's* criticism focused on the uniformity of the measures which were applicable across-the-board, thus ignoring differences between profitable and non-profitable companies and sectors. In addition, such is the nature of repeated statutory incomes policies that they tend to impose a squeeze on differentials. Such a consequence is subject to rejection by those employers who are involved in establishing a comprehensive strategy of industrial recovery that entails lasting cooperation with and commitment from the workforce.

Given that the legislature had created different means to take decisions instead of and against the unions, the Catholic and Socialist labour confederations were inclined to make considerable concessions, if only the further limitation of collective bargaining could be brought to a halt. During the negotiations within the National Labour Council the unions' readiness to make substantial sacrifices in order to re-establish their bargaining authority was most pronounced in the field of working time policy. The way this adjustment took place was "defensive, wavering and often contradictory" ²⁹.

Limited and constrained as the bargaining arrangement was, the *Central agreement on flexibility* and the *Framework agreement on employment promotion, minimum wages and shorter hours* – both signed in 1986 – can be understood

(28) EIRR, Belgium. The Collective Bargaining Round 1985/86. In: *European Industrial Relations Review*, 1985, n° 138, pp. 10-11.

(29) M. ALALUF, A Typical Employment and the Trade Unions in Belgium: The Precariousness of Strategies. In: J. and G. RODGERS (Eds.), *Precarious Jobs in Labour Market Regulation. The Growth of A typical Employment in Western Europe*. Geneva, 1989, p. 263.

as a successful effort to return to the traditional system of concertation in Belgium. While the former comprised the introduction of new systems of work organisation, the latter framework contract contained a number of guiding principles focused on the commitment to unrestricted collective bargaining.

Considering the working time provisions of both agreements the policy shift from demands of substantial hours reductions to the explicit acceptance of new systems of flexible working time organisation (*nouveaux regimes de travail*) is noteworthy. The central framework agreement on employment and working conditions stipulated that "it shall be left to sector level negotiations to consider the *eventuality* of establishing a general average working week of 38 hours"³⁰. Concomitantly, the flexibility settlement made no reference at all to reducing the working week. The non-binding formulation of the former and the exclusion of shorter hours provisions in the latter stood in stark contrast to bringing together different forms of working time flexibility under the umbrella of one set of regulations³¹.

In sum, both central agreements were trendsetting not so much because of their respective content which some observers interpreted as an "empty box" to be filled by lower levels of concertation³². Rather, what is noteworthy about the agreements was that the parties involved returned to *and* managed to remain at the bargaining table, eventually producing a compromise. Considering the institutional and actor related transformation in Belgian labour relations during 1981-1987, the finding that unions and employers resumed their bargaining responsibilities and averted Government intervention was by no means a matter of course.

VI. Conclusions

Two features are most characteristic of our analysis of Belgian working time policies. The dramatic labour market evolution during the second half of the seventies, and the virtual breakdown of a multi-dimensional consultation system in industrial relations. The interdependence between both features, and the inability of the latter to provide comprehensive responses to the challenges deriving from the former, quickly put Belgium out of step with its European neighbours. The disintegration of *programmation sociale* primarily derived from widespread disagreement between the collective bargaining actors on a number of central policy issues. Standing out as the most prominent were the reform of wage-price indexation and the modalities concerning working time reduction.

It followed from the construction principle of automatic wage indexation that an immediate self-interest to confront inflationary processes in the Belgian economy was neither considered a pressing objective nor a criterion of success within the decision making horizon of Belgian unions. Likewise, the institutionally promoted lack of self-obligation in the field of voluntary wage moderation essentially contributed to shape the line of managerial argumentation *against* any form of working time reduction. The counter-intentional effects of the wage/price linkage made employers all the more reluctant to involve themselves in such negotiations

(30) P. BLAISE, L'accord interprofessionnel du 7 Novembre 1986. In : *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1986, n° 1137, p. 33 (my italics).

(31) M. ASLIN and J. OYCE, Flexibilité du temps du travail. In : *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1987, n° 1148-1149.

(32) EIRR, Belgium : Central Framework Agreement on Jobs, Pay and Hours. In : *European Industrial Relations Review*, 1986, n° 155, p. 11.

as long as the wedge issue of total or partial wage compensation remained unresolved.

Beginning in 1976 Belgian unions advocated shorter hours with explicit reference to work sharing objectives. To a significant degree the orientation of their working time demands towards this goal explains the increased level of disagreement between the collective actors, and strike activity related to working time policies. During the initial stages (1976/78) of this policy process the dominant collective actors were the unions and employers at the branch level. In a second step the Government undertook initiative with the objective of contributing to a reconciliation of positions between the collective bargaining organisations (1979-81). The small success deriving from this approach ultimately fuelled the decision to directly interfere in collective bargaining affairs (1982-1986).

Subsequently Government directives repeatedly formed the agenda of collective bargaining, shaped the scope and depth of negotiable issues and determined the appropriate level of bargaining between unions and employers. In case of possible failures to make ends meet specific sanctions against the collective actors were part of the new approach. Such norm setting by the Government was most lastingly illustrated in the fields of statutory income formation and working time policies. As a result, collective bargaining actors who were either ill-disposed to or refrained from voluntary self-limitation were now forced into cooperation with the Government's new set of policy prerogatives.

Henceforth, collective bargaining became "a planned and supervised freedom of negotiations"³³. In that respect both the 'competitiveness norm' and recourse to special powers could force the labour confederations into lasting cooperation with the austerity measures of the Martens Government. Since the unions had no alternative resources at their disposal, the only promising way out of these restrictions lay in the adoption of revised incomes policies and a marked adjustment of their working time demands.

The labour confederations' willingness to make such concessions illustrated how profoundly the exchange relations between the State, Capital and Labour were being transformed to the detriment of the latter. What happened in Belgian industrial relations between 1982-1986 "constitutes an out-and-out shift of power"³⁴. This transformation process was reflected in significant changes of the bargaining agenda. In 1978 the Belgian unions could claim pole position for successfully seeking to break the 40-hour threshold in Europe. But the demand forwarded by the labour confederations during the first phase of the issue-building process, namely the introduction of the 36-hour week, did not arise again in the central agreements worked out within the NAR/CNT in 1986.

As the claim for working time reduction was repeatedly confronted with the issue of revising automatic wage indexation, and later overtaken by state intervention, any further progress on the hours issue was slow to come, ultimately withering away altogether. Both the 1989/90 and the 1991/92 inter-industrial collective bargaining rounds mirrored the incapacity of the Christian and Socialist labour confederations to imprint their positions on the reduction of working time. The discussion of controversial issues on the agenda of the NAR/CNT, namely the extension of the 38-hour week to all branches of industry and the lowering of the

(33) J. SMITS, *Belgian Politics in 1982: Less Democracy for a Better Economy*. In: *Res Publica*, 1981, n° 2-3, p. 195.

(34) A. SPINEUX, *op. cit.*, p.50.

retirement age, were repeatedly set aside and postponed to later negotiations ³⁵.

However, reducing this issue transformation to the constraints deriving from state intervention and employers' intransigence would only lead us to disregard the inter-organisational pressure with which the labour confederations were confronted in the course of introducing shorter hours strategies. Where working time reduction was implemented *without* real wage losses (1978-1981), and in those cases where it was linked to a *statutory* wage sacrifice (1982-1986), the results were more than ambiguous for the unions' rank-and-file.

Both variants yielded small reduction steps and high compromise costs, therefore off-setting any intended work sharing objectives and contributing to a lasting disillusionment within the workforce over the 36-hour week target ³⁶. Thus, the lesson deriving from this experience consisted in the acknowledgement that any further decrease in working time had to be accompanied by a simultaneous readjustment of wages.

Finally, as the *Operations 5-3-3* exemplifies branch agreements could hardly arrive at stipulating the future employment levels of an enterprise or a sector without taking into consideration the uncertainties of changing macro-economic and technological circumstances, the specific orders in hand of a company, and the qualification profile of labour sought by firms. Of the three dimensions in which unions have a central regulatory interest — wages, working conditions and employment levels — only the former two are established as viable bargaining issues; the latter remaining a by-product of investors' decisions with regard to economic performance.

Juxtaposed to this understanding stood the experience which parts of the unions' social base were having in connection to the *Hansenne working time experiments*. Not only did flexible working time agreements prove to be feasible, but they also provided far longer portions of leisure time than a weekly working time reduction of one or two hours. Although limited in quantitative terms, the qualitative effects of these experiments considerably contributed to de-mystifying the controversies surrounding the concept of temporal flexibility.

Furthermore, as an opinion survey commissioned by the ABVV/FGTB revealed, two-thirds of Belgian workers preferred flexible hours and chose higher pay in preference to further working time reduction ³⁷. The consequence of this popularization for the unions' leadership gradually manifested itself in a revision of bargaining priorities. After overcoming initial reservations they have started to address the issue of flexibility and are now mapping out their own blueprints ³⁸.

In these circumstances, regaining bargaining authority and re-establishing their contribution to legitimate industrial governance had a price tag attached. For the provision of these essential collective goods in industrial relations the Belgian unions downgraded their shorter hours demands, and rather turned to strategies

(35) EIRR, Belgium: Central Agreement 1991/92. In: *European Industrial Relations Review*, 1991, n° 206, p. 16.

(36) T. COLPAERT, Requiem voor de 32 Uren Week? In: *Socialistische Standpunten*, 1987, n° 17, p. 41.

(37) IRE, Belgium: Pay 'more important than hours cuts'. In: *Industrial Relations Europe*, June 1989, p. 4.

(38) *Organisation du travail et "flexibilité"*. Brussels, La Centrale Générale FGFB, 1987. Les priorités de la CSC pour la concentration. In: *Syndicaliste CSC*, 1988, n° 300, p. 3.

aiming at forwarding efficiency and competitiveness under the principal heading of flexibility.

In that respect, the objective of the unions had shifted towards getting the employers and the Government to take into account the labour and social dimensions of flexibility – concerning terms of employment, adjustment of working time and workplace reorganisation. Nevertheless, the general issue of flexibility is not anymore put into question by the Belgian unions. While they rejected enlarged flexibility options in work organisation and working time patterns up to the mid-eighties, the *Hansenne Experiments* proved most clearly that the labour confederations were unable to prevent such measures at the plant level.

Faced with a review and revision of practices and strategies, the Belgian unions are gradually acknowledging new, mainly qualitative issues in a context of change and discontinuity. Engaged in such a critical reflection of their bargaining priorities during the past decade, the trade union positions can be characterized as an adaptation to circumstances and pragmatism. This endeavour entails the search for credible alternatives and a response to the extension of precarious, non-standardized forms of employment in the Belgian labour market. In doing so, defending and recasting the principles of concertation and autonomous decision making has advanced a spirit of 'new realism' in Belgian industrial relations.

What implications do these findings have for the original initiative of enhancing labour market effects via the trajectory of cutting standard weekly working hours? Given the decade-long experience with the advocacy of work sharing objectives, a common point of departure may consist in the observation that small steps in working time reduction will *not* reverse long-standing unemployment problems. However, this account does not mean that a policy of working time reduction is dead forever in Belgium.

For the time being shorter hours strategies have been recalled to the factory for repairs. It seems that the fixing will take some time. The interest in and enthusiasm for working time policies during the period 1978-1985 was definitely waned, but central aspects of the policy – its relation to wage formation, the preference structure of employees, the notion of "time sovereignty" for female and male employees and the configuration of business strategies – remain on the agenda of comprehensive labour policies.

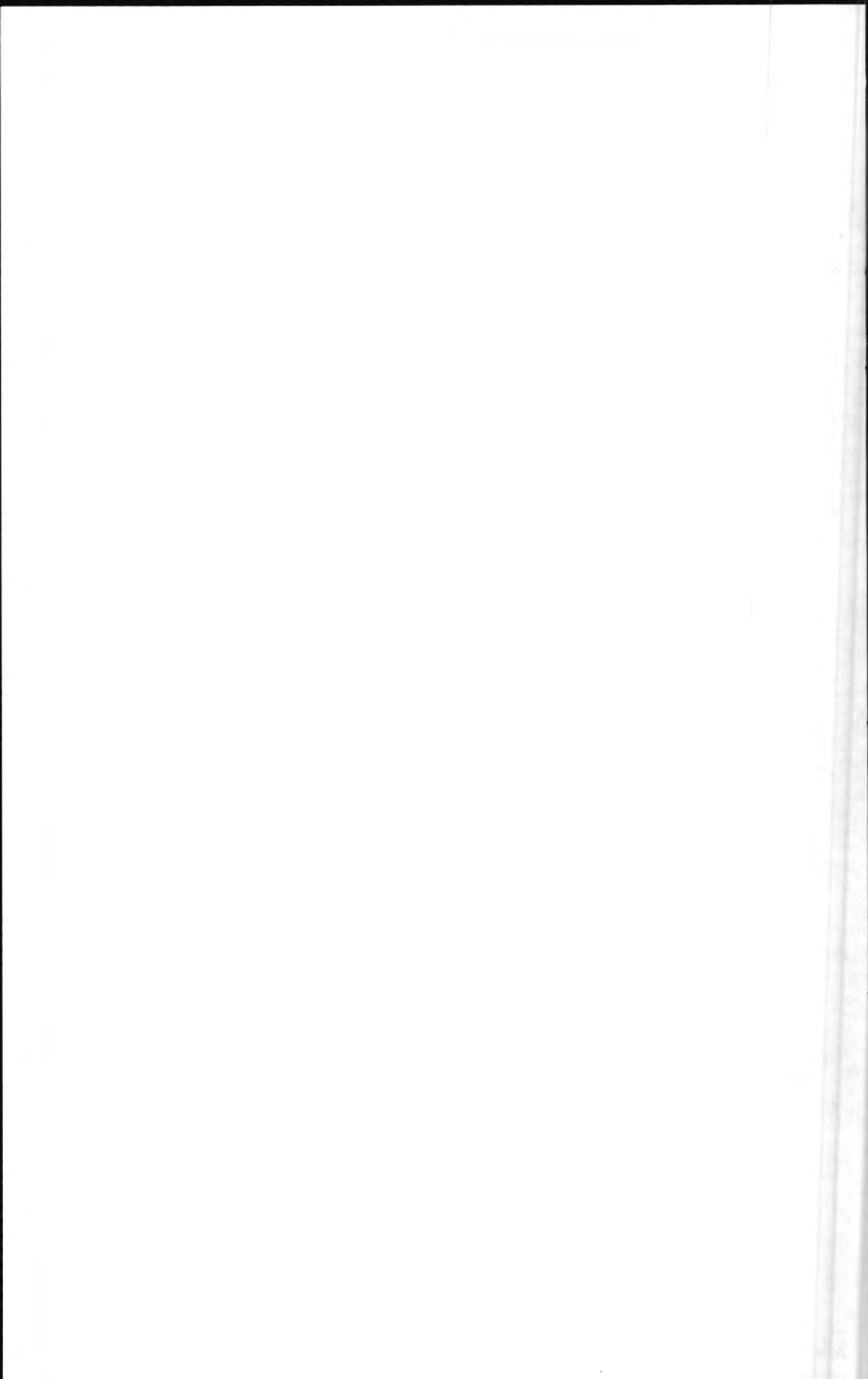
Within this context, flexible production patterns and working conditions as well as new-style bargaining procedures constitute transformations that touch base with trends in individualized employment conditions, multi-skilling and moves toward greater employment mobility. These developments in the Belgian labour market not only bring new issues on the collective bargaining agenda, but also demand conceptual answers that invariably call to attention the strategies to be adopted in the future.

The demands on the agenda of collective bargaining and industrial policy during the 1990s include performance related pay systems, profit sharing, access to training and qualifications, just-in-time production and breaking through demarcation lines of the working day and the five-day working week. The hours component in this menu of options predominantly focuses on weekend working, annualized hours schemes, round-the-clock working schedules, irregular, non-standard working time schemes as well as socially acceptable time budgets inside and outside the labour market for both women and men. The blueprint for such a comprehensive approach has yet to be finalized in the field of working time policies. But as shown in the course of this paper, there are several indicators for changes de-

veloping as well as pressures evolving which call for such an undertaking in Belgium.

Summary: Working time policy in Belgium 1975-1990

The article focuses on working time policies introduced in Belgium during the period 1975-1990. As a country with early mass-unemployment, the magnitude of the unfolding labour market problems fostered a specific set of responsive strategies. The initial trajectory of Belgian working time policies was centered around cutting standard weekly working hours in order to enhance labour market effects. In the course of a marked issue transformation, work sharing objectives were substituted by the notion of temporal flexibility which focused primarily on concerns for and changes in the economic performance of individual firms. The author outlines various structural features of the Belgian socio-economic system and argues that these profoundly affected the goals identified with working time policies as much as the actor constellations endorsing the respective measures.



De leidinggevende ambtenaren : bureaucraten of ideologen ¹?

door Guido DIERICKX,

Hogleraar aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen en aan de
Universitaire Instelling Antwerpen

en Philippe MAJERSDORF,

Assistent aan de Universitaire Instelling Antwerpen

Inleiding

Een onderzoek naar de politieke cultuur van onze hogere ambtenaren kan de vraag naar hun ideologische sympathieën niet uit de weg gaan. Het begrip politieke cultuur valt immers uiteen in twee onderdelen. De *onpartijdige cultuur* betreft onder meer de procedures van de beleidsvorming, de definitie van de rollen, het omgaan met conflict, macht en informatie. Over verscheidene aspecten van deze onpartijdige cultuur, over de aliënantie, de marginalisering, het technocratische van onze ambtenaren werd al elders verslag uitgebracht ². Hier willen we meer ingaan op de *partijdige cultuur* van onze ambtenaren, meer bepaald op hun denken en voelen betreffende standpunten die in de politieke debatten verdedigd worden. Deze partijdige cultuur kan best benaderd worden als een ideologie, dat wil zeggen: als een systeem van partijdige standpunten. Als er in het denken van ambtenaren en politici inderdaad zulk "systeem" te onderscheiden is, hoeft het onderzoek zich niet langer in te laten met een eindeloos aantal standpunten die min of meer belangrijk zijn. Het kan zich toespitsen op de uitgangspunten van het systeem waaruit de meer specifieke standpunten a.h.w. afgeleid worden. In deze veronderstelling werden de respondenten van ons onderzoek niet gevraagd naar hun partijdige standpunten betreffende allerlei concrete beleidskwesties. Liever werd rechtstreeks gepeild naar hun ideologische uitgangspunten.

Helaas, ideologie is nog altijd een controversieel begrip. Zelfs in de sociale wetenschappen is men het nog niet eens geworden over een definitie. Bijgevolg moeten we bijzonder duidelijk onze definitie vastleggen. Ideologie is een systeem van

(1) De auteurs zijn dank verschuldigd aan Joel D. Aberbach (University of California, Los Angeles), Bert Rockman (University of Pittsburgh), Hans-Ulrich Derlien (Universität Bamberg) en Renate Mayntz (Max Planck Institut, Köln), die het initiatief tot dit onderzoek namen. Dit project genoot de financiële steun van het F.K.F.O. en de logistieke steun van het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen (U.I.A.) en van de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen (U.F.S.I.A.).

(2) G. DIERICKX, Hogere ambtenaren in de Verenigde Staten, de Duitse Bondsrepubliek en België. Tendensen naar technocratie. In: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1991, nr. 1, blz. 5-12.
G. DIERICKX, De politieke aliënantie van de leidinggevende ambtenaren. In: *Res Publica*, 1991, nr. 2, blz. 183-204.

vele stellingen en belangstellingen die a.h.w. afgeleid worden van enkele principiële uitgangspunten. Dit systeem stelt zijn aanhangers in de mogelijkheid de politieke informatie te duiden en consistente politieke keuzes te maken. Wezenlijk in de definitie is de nadruk op de structuur van de ideologie: de stellingen in het systeem zijn horizontaal geïntegreerd met elkaar en verticaal met de principes. Even wezenlijk is de nadruk op de dubbele functionaliteit van de ideologie: voor eerst informatie verwerken en meedelen, vervolgens beleidskeuzes maken en ordenen.

Niet wezenlijk is de eigenschap dat de ideologie uitspraak zou doen over de hele publieke agenda met haar onderwijskwesties, met haar monetaire problemen, met haar problemen van ruimtelijke ordening, van buitenlands beleid enz. Een ideologie hoeft geen volledige wereldbeschouwing te zijn. Evenmin wezenlijk is het waarheidsgehalte van de ideologie. De vraag naar de epistemologische premisses van de ideologie heeft in de filosofie tot grote debatten geleid. Maar de politoloog meent dat de filosofische uitspraken ter zake voor zijn analyses van geen belang zijn. Hij legt de nadruk op de structuur en op de functies van de ideologie. Zowel ware als onware ideologieën kunnen aan deze structurele en functionele eisen voldoen.

De grote vraag van de empirische politologie op dit terrein betreft de verspreiding van de ideologieën. Verrassend weinig burgers laten zich in hun politieke keuzes leiden door een ideologie. En bij weinig burgers zijn de afzonderlijke politieke standpunten geïntegreerd in een systeem dat de naam van "ideologie" waardig is. Van politieke elites, zoals leidinggevende ambtenaren en parlementsleden, mogen we echter verwachten dat ze een grotere mogelijkheid en een sterkere motivering hebben om hun stellingen ideologisch te ordenen. Zonder de hulp van een ideologie zouden ze zich in het complexe beleidsvormingsproces, met zijn overdadige informatie en zijn talloze beslissingen, niet lang kunnen handhaven.

Volgens een eerbiedwaardige intellectuele traditie zouden de ambtenaren, als dienaren van de staat, boven deze partijdige cultuur verheven moeten zijn. De politieke ideologie mag doordringen tot in de geesten van burgers en politici maar moet een halt toegeroepen worden waar zij ook de ambtenaren onder haar voegdij wil brengen. Als burger mogen wij partijdige opinies en ideologische standpunten huldigen, maar niet als ambtenaar. Ambtenaren moeten, volgens deze traditie, waterdichte schotten aanbrengen tussen hun private en hun ambtelijke levenssfeer.

Dit artikel wil nagaan hoe ver de penetratiekracht van de politieke ideologieën in feite reikt. Allicht hebben onze leidinggevende ambtenaren een eigen cultuur die de partijdige invloeden enigszins maar niet volledig wegfiltert. De eerste vraag luidt dan hoe de politieke ideologie van onze ambtenaren verschilt van die van de politici. Welke aspecten van de courante ideologieën worden weggefilterd en in welke mate? De tweede vraag luidt in hoever hun ideologische overtuigingen tot een partijdig engagement leiden. Reiken zij niet verder dan de private meningen van de ambtenaar-als-burger of leiden zij tot woorden en tot daden in het publieke forum?

I. Dimensies van politieke ideologie

De politologen zijn het erover eens dat de politieke ideologieën zowat overal kunnen vergeleken worden op een links-rechts dimensie. Maar wat is de preciese inhoud van de termen "links" en "rechts"? En zijn er daarnaast nog andere di-

mensies nodig om het onderscheid tussen de ideologieën scherp te stellen? Ten minste in België, maar ook in vele andere landen, is de politiek-ideologische ruimte multidimensioneel. De ideologieën van socialisten, liberalen, personalisten, volksnationalisten en groenen verschillen van elkaar op een socio-economische, op een taalculturele, op een levensbeschouwelijke en wellicht nog op andere dimensies. In wat volgt zullen we ons vooral toeleggen op de (socio-economische) links-rechts dimensie omdat die zowat in alle landen voorkomt en niet omdat die in België de enige of zelfs maar de belangrijkste zou zijn.

Wat is de preciesere betekenis van "links" en "rechts"? De begrippen zijn opgedoken in het kielzog van de Franse Revolutie. De linksen steunden toen het egalitarisme inzake de grondwettelijke en de socio-economische problematieken, terwijl de rechtsen zich daartegen verzetten. Ook thans blijft deze oorspronkelijke betekenis van de dubbelterm grotendeels bewaard. Wel heeft het socio-economische aspect allengs meer aandacht gekregen om na verloop van tijd verlengd te worden in een etatisme. Tegen het einde van vorige eeuw begonnen de linksen meer en meer vertrouwen te stellen in de staat om de herverdeling te bewerkstelligen, terwijl de rechtsen hiervoor erg huiverig waren. Om die reden zijn in onze eeuw de stellingen omtrent (socio-economisch) egalitarisme en (politieke) staatsinterventie nauw met elkaar verbonden.

Voor we ons verdiepen in de ideologie van de hogere ambtenaren en in hun standpunten op de links-rechts dimensie zouden we eerst nog een voorafgaandelijke vraag moeten beantwoorden. Hebben zij inzake egalitarisme en staatsinterventie inderdaad een gestructureerde ideologie? Pas als dat waar is kan onderzocht worden of hun standpunten qua gemiddelde en spreiding afwijken van die van de politici. Beneden zal blijken dat de ambtenaren zich inderdaad zulke gestructureerde ideologie gevormd hebben. Bijgevolg mogen we beginnen met de vraag omtrent het gemiddelde en de spreiding van de standpunten. Vijf hypothesen lijken op het eerste gezicht vrij plausibel.

- 1) Ambtenaren hebben er belang bij de rol van de staat uit te breiden en de staat voor te stellen als het ideale middel om allerlei negatieve sociale verschijnselen te bestrijden. Omwille van hun etatisme zullen de hogere ambtenaren zich dus links van de politici opstellen. Immers, onder deze politici zijn er een aantal die anti-staats en dus rechts denken. Het gemiddelde van de ambtenaren zal linkser en hun spreiding rond dit gemiddelde geringer zijn dan bij de politici. Dit is een plausibele hypothese in de mate dat veel mensen klachten hebben over de bedilzucht van het overheidsapparaat.
- 2) De hogere ambtenaren worden, zo meent men, vooral gerecruteerd uit de hogere sociale klassen. Bijgevolg zullen ze de gevestigde orde vertegenwoordigen en huiverig staan tegenover sociale hervormers en egalitaristen. Bijgevolg zullen de ambtenaren rechts van de politici stelling nemen. Onder de democratisch verkozen politici zijn er immers een aantal die uit lagere klassen komen. Het gemiddelde van de ambtenaren zal rechtser en hun spreiding geringer zijn dan bij de politici.
- 3) Omwille van hun ervaring met de haalbaarheidseisen van de beleidsvorming staan de bureaucraten sceptisch tegenover het radicalisme van zowel linkse als rechtse politici. Grisaille, veeleer dan wit of zwart, kenmerkt de stellingname van de hogere ambtenaren. Zij neigen dan ook naar het centrum en hun spreiding rond dit gemiddelde zal geringer zijn dan bij de politici.
- 4) De taakverdeling tussen politici en ambtenaren maakt dat politici zich vooral tot een publiek forum moeten richten en zich een eenvoudig en zelfs simplis-

tisch "politiek" woordgebruik moeten aanmeten. De ambtenaren bewegen zich daarentegen in het forum van de eigenlijke beleidsvorming waar technische deskundigheid primeert en waar politiek-ideologische stellingen zoals "links" en "rechts" nauwelijks geldigheid hebben. Daarom zijn de politieke stellingen van de ambtenaren niet te herleiden tot "links" of "rechts" noch tot enige andere ideologische dimensie.

- 5) De benoeming en de bevordering van de leidinggevende ambtenaren wordt politiek geregeld door de partijen die deel uitmaken van de regeringscoalitie. De ideologie van die ambtenaren zou dan ook een weerspiegeling zijn, qua gemiddelde en qua spreiding, van de partijen die in de laatste jaren het sterkst in de regering vertegenwoordigd waren.

Men zal merken dat geen van de vijf hypothesen een exclusieve verklaring kan geven van de cijfers. Maar de derde en, in mindere mate, de vijfde komen dichterbij de waarheid.

II. De links-rechts dimensie

Tijdens de interviews werden vier vragen gesteld die betrekking (kunnen) hebben op de (socio-economische) links-rechts tegenstelling: zij betreffen de herverdeling, het daarmee gepaard gaande conflict en de mate van staatsinterventie (waarden van 1 tot 4). Daarnaast waren er twee schalen waarop de respondent positie moest kiezen (waarden van 1 tot 11). De eerste schaal handelt over de mate van overheidsinterventie in de economie, de tweede peilt naar de zelfbepaling van de respondent op een links-rechts continuum, zonder de inhoud van die begrippen verder te omschrijven.

- Item I. Het zijn de sociale conflicten die de vooruitgang in onze maatschappij bewerkstelligen.
- Item II. Alleen door van de rijken iets af te nemen kunnen de armen worden geholpen.
- Item III. Het verminderen van de inkomensverschillen is terecht een taak van de overheid.
- Item IV. Veel twijfel en vrees voor een steeds toenemende staatsbemoeienis op sociaal en economisch terrein zijn volkomen terecht.
- Item V. Deze schaal betreft Uw standpunt in economische aangelegenheden. Ze varieert van een economisch systeem waar de staat dominant is tot een economie waar de vrije mededinging domineert. Waar zoudt U zich plaatsen?
- Item VI. Deze schaal stelt het politieke spectrum voor van links naar rechts. Waar zoudt U zich plaatsen?

Tabel I toont de frequentieverdeling, het gemiddelde (X) en, als maat voor spreiding, de standaardafwijking (S) van deze zes variabelen, en dat telkens voor ambtenaren, politici en kabinetsleden³. Om de lectuur te vereenvoudigen werden de laatste twee variabelen gehegroepeerd tot een schaal met vijf i.p.v. elf categorieën (1-2, 3-4, 5-6-7, 8-9, 10-11). De grafieken I tot VI geven dezelfde informatie

(3) In België werden 236 interviews afgenomen, verspreid over drie steekproeven: 157 leidinggevende ambtenaren, 51 kamerleden en 28 (adjunct-)kabinetschefs.

weer als tabel I. De linkse opinies staan aan de linkerzijde van de grafische voorstelling, met uitzondering van item IV.

TABEL I
Frequentieverdeling Items Links-Rechts (%)

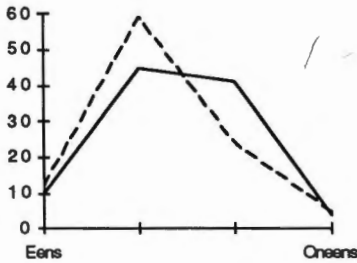
	Eens	±Eens	±Oneens	Oneens	(N)	X	S	
Item I. Het zijn de sociale conflicten die de vooruitgang in onze maatschappij bewerkstelligen.								
Politici	9.8	45.1	41.2	3.9	(51)	2.39	.72	
Ambtenaren	12.3	59.1	24.0	4.5	(154)	2.21	.71	
Kabinet	21.4	53.6	25.0	0.0	(28)	2.04	.69	
Item II. Alleen door van de rijken iets af te nemen kunnen de armen worden geholpen.								
Politici	4.0	30.0	40.0	26.0	(50)	2.88	.85	
Ambtenaren	2.6	19.6	51.6	26.1	(153)	3.01	.75	
Kabinet	0.7	25.0	46.4	17.9	(28)	2.71	.90	
Item III. Het verminderen van de inkomensverschillen is terecht een taak van de overheid.								
Politici	39.2	43.1	11.8	5.9	(51)	1.84	.86	
Ambtenaren	24.8	44.6	24.2	6.4	(157)	2.12	.86	
Kabinet	32.1	57.1	10.7	0.0	(28)	1.79	.63	
Item IV. Veel twijfel en vrees voor een steeds sterkere staatsbemoediging op economisch en sociaal terrein zijn volkomen terecht.								
Politici	21.6	25.5	45.1	7.8	(51)	2.39	.92	
Ambtenaren	12.2	51.9	31.4	4.5	(156)	2.28	.73	
Kabinet	7.1	28.6	32.1	32.1	(28)	2.89	.96	
Item V. Deze schaal betreft Uw standpunt in economische aangelegenheden. Ze varieert van een economisch systeem waar de staat dominant is tot een economie waar de vrije mededinging domineert.								
	Links.....Rechts							
Politici	0.0	13.7	41.3	15.7	29.4	(51)	7.41	2.48
Ambtenaren	1.2	8.2	35.1	42.1	13.4	(157)	7.49	2.05
Kabinet	3.6	32.1	24.9	32.2	7.2	(28)	6.29	2.45
Item VI. Deze schaal stelt het politieke spectrum van links naar rechts voor. Waar zoudt U zich plaatsen op deze schaal?								
	Links.....Rechts							
Politici	6.3	35.5	41.7	12.5	4.2	(48)	5.38	2.49
Ambtenaren	1.2	23.9	51.6	20.6	2.6	(155)	5.99	1.96
Kabinet	7.4	48.1	37.0	7.4	0.0	(27)	4.48	1.81

GRAFIEKEN I-VI

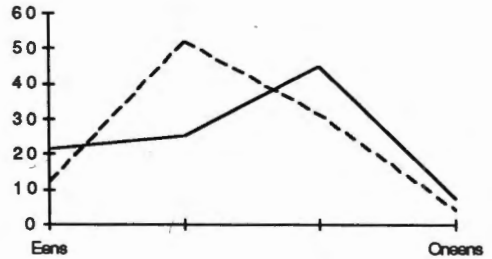
Frequentieverdeling Items Links-Rechts



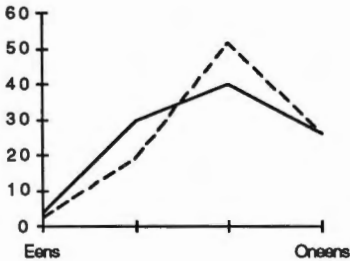
Item I . Het zijn de sociale conflicten die de vooruitgang in onze maatschappij bewerkstelligen.



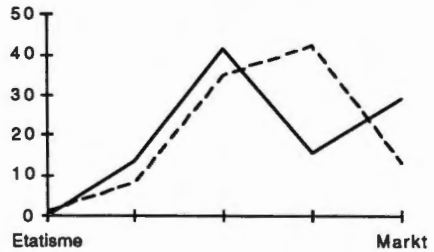
Item IV . Veel twijfel en vrees voor een steeds sterkere staatsbemoedening op economisch en sociaal terrein zijn volkomen terecht.



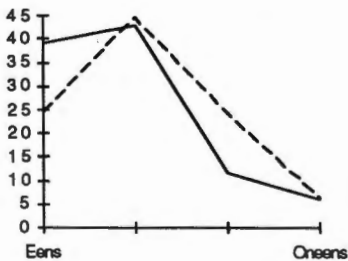
Item II . Alleen door van de rijken iets af te nemen kunnen de armen worden geholpen.



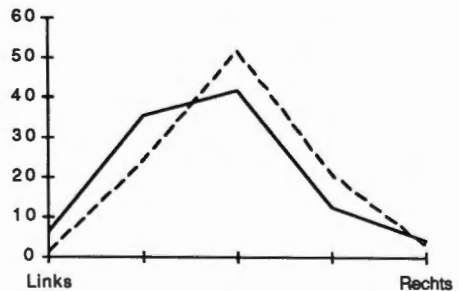
Item V . Deze schaal ... varieert van een economisch systeem waar de staat dominant is tot een economie waar de vrije mededinging domineert.



Item III . Het verminderen van de inkomensverschillen is terecht een taak van de overheid.



Item VI . Deze schaal stelt het politieke spectrum van links naar rechts voor.



Uit de grafieken kunnen we meteen aflezen dat zich nergens een polarisatie voordoet. Alleen de politici vertonen een begin van polarisatie in item V. Alle andere verdelingen zijn eentoppig en die ene top bevindt zich nu eens links dan weer rechts van het centrum maar nooit aan de extremen. Hier is het raadzaam meer oog te hebben voor de schaalvragen (V en VI), die een meer synthetische inspanning vroegen van de respondenten, dan voor de stellingvragen (I tot IV) die enkel één aspect raken en wellicht meer geruis vertonen.

De cijfers worden pas echt interessant wanneer men gaat vergelijken tussen ambtenaren en politici. Zijn er contrasten op het stuk van het gemiddelde en van de spreiding van de standpunten? In de schaalvragen is inderdaad zulk contrast merkbaar. De ambtenaren zijn over het algemeen rechtser (en de kabinetsleden linkser) dan de politici. Tevens zijn de standpunten van de ambtenaren minder ver gespreid rond hun gemiddelde. Dezelfde tendens vindt men ietwat minder duidelijk terug bij de stellingvragen. Stelling I is een uitzondering op het algemene patroon en we kunnen niet meteen uitleggen wat hiervan de oorzaak is. Wellicht is het veiliger eerst de onderliggende dimensionaliteit van onze zes items te onderzoeken.

III. De coherentie van de ideologie

Als deze zes items inderdaad een uitdrukking zijn van dezelfde, "systematische" tegenstelling tussen "links" en "rechts" zullen er hoge intercorrelaties optreden tussen de items onderling. Sinds de baanbrekende analyses van "The American Voter" neemt men zelfs aan dat hogere intercorrelaties wijzen op een hogere integratiegraad van de ideologie. Of: een groepering met hogere intercorrelaties bevat talrijkere en meer geprofileerde ideologen dan een groepering met lagere intercorrelaties.

TABEL II
Intercorrelaties tussen de items van "links-rechts"

Politici	I.	II.	III.	IV.	V.
II.	.22				
III.	.33	.37			
IV.	-.39	-.49	-.68		
V.	.26	.43	.59	-.66	
VI.	.32	.44	.44	-.42	.55

(Paarsgewijze schrapping; minimale N = 47)

Ambtenaren	I.	II.	III.	IV.	V.
II.	.29				
III.	.38	.28			
IV.	-.12	-.18	-.13		
V.	.30	.37	.31	-.29	
VI.	.26	.20	.32	-.24	.46

(Paarsgewijze schrapping; minimale N = 152)

In tabel II blijkt dat de intercorrelaties tussen de zes items inderdaad erg hoog zijn. Het gemiddelde bedraagt voor de politici 0.44, voor de ambtenaren 0.28 en

voor de kabinetsleden (hier niet getoond) 0.39. De zes items behoren dus allicht tot dezelfde dimensie. Een factor-analyse leidt tot dezelfde conclusie. Uit een principale componenten-analyse, uitgevoerd op de drie groepen samen, kwam één factor naar voor. De factorladingen bedroegen gemiddeld 66.7%, met een totale verklaarde variantie van 45% (tabel III).

TABEL III
Items van "links-rechts" (factorlading)

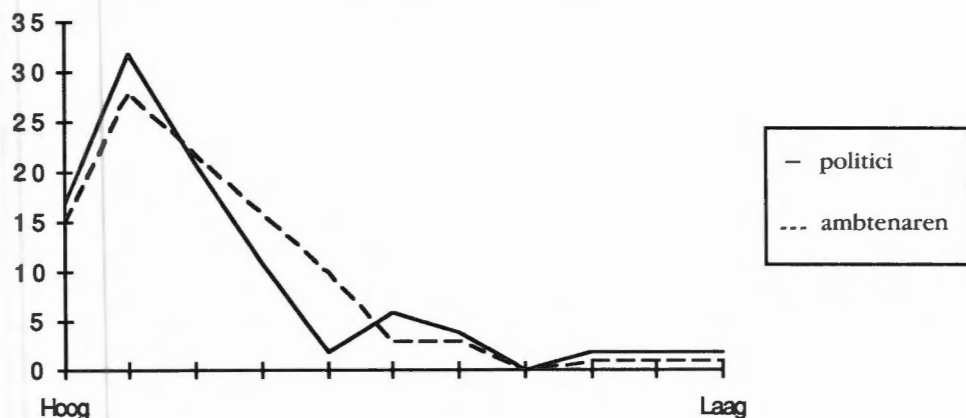
Item	Factorlading
I.	58.9%
II.	59.4%
III.	73.6%
IV.	-65.8%
V.	77.0%
VI.	65.4%

De lagere intercorrelaties bij de ambtenaren zouden kunnen suggereren dat de ambtenaren minder structuur in hun denkbeelden kunnen of willen leggen, dat er onder hen dus minder ideologen zijn. Deze redenering gaat echter niet op. Wetenschappelijk gezien hangt de gangbare correlatiecoëfficiënt af van het verband tussen de variantie van de items. Een kleinere variantie in één of beide items leidt, ceteris paribus, tot een lagere correlatie. Dit heeft gevolgen voor de cijfers in tabel II. We weten immers dat de standaardafwijking in de antwoorden van de ambtenaren nooit hoger en dikwijls lager is dan in die van de politici. Misschien wordt alleen daarom de structuur tussen de items bij de ambtenaren lager becijferd dan bij de politici.

Uitsluitel over deze vraag biedt een andere statistische techniek die voorgesteld wordt door Barton en Parsons ⁴. De scores van iedere respondent op de zes items wordt eerst vertaald in een Z-score, d.w.z. in termen van hun afwijking van het gemiddelde van de globale steekproef. Neem een respondent die steeds in het extreem linkse deciel van de distributie staat en een andere die nu eens links, dan weer rechts staat. De eerste respondent vertoont dus een lage standaardafwijking rond zijn eigen gemiddelde. Hij is ideologisch consistenten dan de andere respondent. Gemeten met deze maat (nl. de standaarddeviatie van de Z-scores van de respondenten) zijn de ambtenaren niet minder consistent en niet minder ideologisch dan de politici. In grafiek VII lopen de curves van politici en ambtenaren ongeveer gelijk. In beide groepen is er een meerderheid van ideologen en een minderheid van niet-ideologen.

(4) A.H. BARTON en R.W. PARSONS, Measuring Belief System Structure. In: *Public Opinion Quarterly*, 1977, (Summer), blz. 159-180. Dezelfde techniek wordt gebruikt in J.D. ABERBACH, R.D. PUTNAM en B.A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge (Mass.), 1981.

GRAFIEK VII
Ideologische consistentie

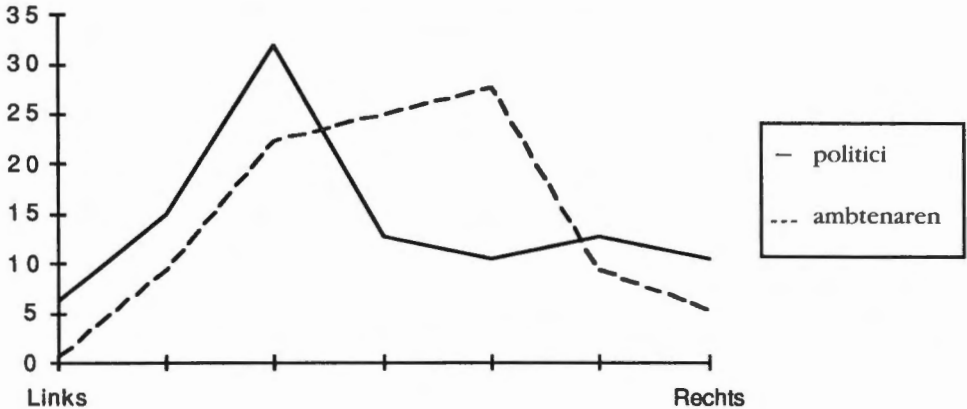


Het voorgaande laat ons toe de zes items te bundelen in een globale links-rechts index. Daarvoor benutten we de score van iedere respondent op de dimensie die we betrekken uit de factor-analyse. Tabel IV geeft de frequentieverdeling van deze scores weer voor, respectievelijk, politici, ambtenaren en kabinetsleden. In grafiek VIII worden dezelfde gegevens aanschouwelijker en nauwkeuriger (in 7 categorieën) weergegeven voor politici en ambtenaren.

TABEL IV
De links-rechts index (%)

	Links	Centrum	Rechts	(N)	X	S
Politici	42.6	27.7	29.8	(47)	-.07	1.15
Ambtenaren	22.3	48.6	29.1	(148)	.13	.90
Kabinet	55.6	33.3	11.1	(27)	-.61	1.05

GRAFIEK VIII
De links-rechts index



De factor-scores worden hier in gestandaardiseerde vorm (als Z-waarden) weergegeven. Ze hebben, per definitie, een gemiddelde van 0.0 en een standaardafwijking van 1.00. Als we hier dus bepaalde respondenten "links" of "rechts" noemen, bedoelen we dat niet in absolute maar in relatieve zin. Eigenlijk zouden we moeten zeggen dat ze linkser of rechtser zijn dan het gemiddelde van onze steekproef. Dat gezegd zijnde blijken onze vroegere vermoedens duidelijk bevestigd te worden. De kabinetsleden zijn uiteraard veel linkser dan de anderen: iets anders kon men in een centrum-linkse regering niet verwachten. Merkwaardiger is het contrast tussen politici en ambtenaren. Deze laatsten zijn meer rechts en vooral minder extreem dan de politici. Dat blijkt uit de vergelijking van de gemiddelden (.13 tegen -.07) en van de standaarddeviaties (.90 tegen 1.15).

Wellicht is dit verschil niet erg moeilijk te verklaren. Iedereen weet dat in de Belgische ambtenarij politieke steun van groot belang is om bevorderd te worden. De partijen die langer in de regering zitten kunnen, ceteris paribus, meer steun verlenen aan hun kandidaten. Het is bijgevolg geen wonder dat onder onze ambtenaren relatief veel christen-democraten voorkomen en relatief weinig socialisten, nog minder liberalen en haast geen volksnationalisten of groenen. Dat zou uitleggen waarom de ideologie van het centrum het profiel van de ambtenaren bepaalt en waarom de afwijkingen naar links en naar rechts minder talrijk zijn.

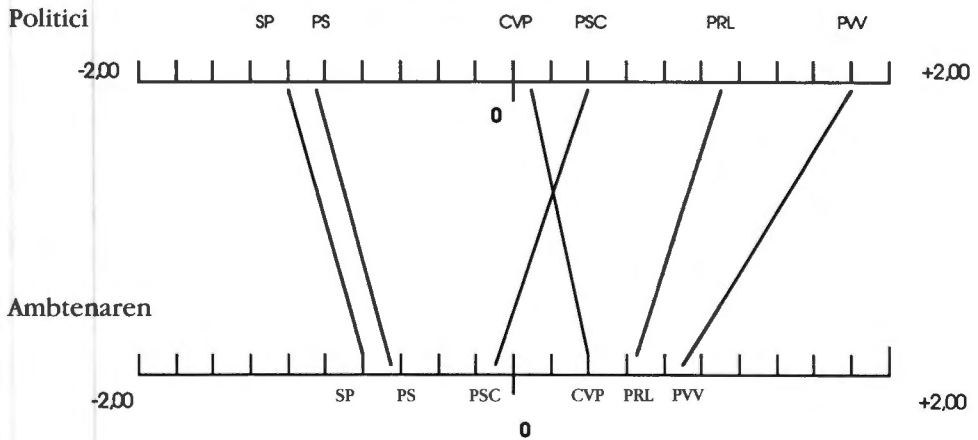
Maar is dit een volledige verklaring? De politieke ideologie van de partijen zou het ideologisch profiel van de ambtenaar verklaren en van enige filter tussen de partijpolitieke en de ambtelijke rollen van de ambtenaar zou geen sprake zijn. Tabel V en grafiek IX bewijzen evenwel dat ambtenaren wel degelijk verschillen van politici van dezelfde partij. Natuurlijk zijn socialistische ambtenaren linkser en liberale ambtenaren rechtser dan hun collega's maar ze zijn minder extreem dan hun politici-partijgenoten.

TABEL V
Ideologie per partij (factor-scores)

	Politici		Ambtenaren	
	X	(N)	X	(N)
SP	-1.2	(7)	-0.8	(11)
PS	-1.1	(10)	-0.7	(15)
CVP	0.1	(10)	0.4	(38)
PSC	0.4	(5)	-0.1	(23)
PVV	1.8	(4)	0.9	(10)
PRL	1.1	(5)	0.6	(11)
Geen lid			0.2	(37)

GRAFIEK IX

Ideologie per partij



Een blik op grafiek IX leert dat er bij de ambtenaren een centristische reflex bestaat. In vergelijking met hun politieke partijgenoten schuiven de ambtenaren niet op naar links of rechts maar veeleer naar het centrum. Dat geldt natuurlijk niet voor de christen-democraten, die sowieso al in het centrum staan, maar wel voor de liberalen en de socialisten die respectievelijk minder rechts en minder links zijn dan hun politici. Het centrisme van de ambtenaren is dus niet enkel te danken aan de oververtegenwoordiging van de christen-democraten (en van de politiek daklozen) maar ook aan de gematigdheid van liberalen en socialisten. Er bestaat zoiets als een politieke cultuur van de ambtenaren die hen naar het centrum zuigt. Of moeten we zeggen dat de politici naar de extremen worden gezogen?

Blijkens het onderzoek van Aberbach, Putnam en Rockman⁵ komt de neiging tot centrisme ook in andere Westeuropese landen voor. In Groot-Brittannië, Frankrijk, de Bondsrepubliek, Italië en Nederland treffen zij gemiddeld 60% van de leidinggevende ambtenaren aan in de centrum-categorie tegen slechts 27% van de ondervraagde politici. In ieder van die landen was de spreiding van de bureau-craten op de links-rechts dimensie beduidend geringer dan die van de politici. Natuurlijk zijn de vraagstellingen en ook de nationale situaties nooit helemaal dezelfde. Niettemin geeft de herhaling van het centristisch patroon te denken.

Maar de stelling van het bureaucratisch centrisme kan niet te ver veralgemeend worden. In de VS neigten de carrière-ambtenaren, althans in 1981, meer naar links dan naar het centrum. En bovendien bleek zich bij hen een begin van polarisatie voor te doen, zij het minder dan bij de politici. In ieder geval is hun ideologisch gedachtegoed omtrent de socio-economische tegenstelling minder homogeen dan dat van hun collega's in West-Europa.

Een andere uitzondering betreft de politieke ideologieën in eigen land, meer bepaald hun taalculturele en levensbeschouwelijke dimensies. In tabellen V(bis) en V(ter) verschijnen de gegevens van twee 11-delige schaalvragen. De eerste is een taalculturele: zij vroeg de respondent zich te situeren tussen een maximale bevoegdheid voor de centrale overheid en een maximale decentralisering naar de huidige gemeenschappen. De tweede is een levensbeschouwelijke: zij vroeg hem of haar zich uit te spreken voor de verdediging van de katholieke, respectievelijk de niet-katholieke standpunten.

Op de schaal van het centralisme blijken vooral de Franssprekenden tegenover elkaar te staan, en dat zowel bij de politici als bij de ambtenaren: de aanhangers van de PS zijn erg federalistisch gezind, die van de PRL en van de PSC houden het meer bij het traditionele centralisme. Maar opvallender nog, en voor ons opzet interessanter, is dat de ambtenaren telkens meer naar centralisme neigen dan de politici van dezelfde partij. De volgorde blijft grosso modo dezelfde en de verschillen worden zelfs groter, maar de ambtenaren schuiven telkens haast in dezelfde mate op naar het centralistisch standpunt. Hier spelen de concrete ervaringen in het ambtelijk beroepsleven een doorslaggevende rol: de klachten over de herrie veroorzaakt door het federaliseringsproces zijn in de hogere ambtelijke kringen algemeen.

TABEL V(bis)
"Centralisme" per partij (factor-scores)

	Politici		Ambtenaren	
	X	(N)	X	(N)
PS	0.70	(10)	0.26	(15)
PVV	0.58	(5)	-0.23	(10)
CVP	0.55	(10)	0.03	(39)
SP	0.47	(7)	0.09	(11)
PSC	-0.01	(5)	-0.28	(23)
PRL	-0.23	(5)	-0.51	(11)

(Lagere scores wijzen op een hogere graad van centralisme.)

(5) J.D. ABERBACH, R.D. PUTNAM en B.A. ROCKMAN, *a.w.*

De volgorde op de katholicisme-schaal is precies degene die men zou verwachten: de christen-democraten zijn pro-katholiek en de socialisten anti-katholiek, althans als we het gemiddelde van de schaal laten samenvallen met nul. Verschillen de ambtenaren van de politici? Ja, in de zin dat ook hier, zoals op de links-rechts dimensie, de tegenstellingen bij de ambtenaren minder geaccentueerd zijn dan bij de politici. Deze tendens is duidelijk bij de ambtenaren die aanleunen bij CVP en SP maar ze is te weinig algemeen om ook hier van een tendens naar centrisme te gewagen.

TABEL V(ter)
 "Katholicisme" per partij (factor-scores)

	Politici		Ambtenaren	
	X	(N)	X	(N)
CVP	-0.98	(10)	-0.56	(39)
PSC	-0.40	(5)	-0.49	(23)
PRL	0.08	(5)	0.62	(10)
PVV	0.37	(6)	0.49	(9)
PS	1.10	(10)	-1.07	(14)
SP	1.51	(7)	0.64	(11)

(Lagere scores wijzen op een hogere graad van katholiciteit.)

Waarom gaat de stelling van het bureaucratisch centrisme alleen op voor de socio-economische materies? Onze gissing zou zijn dat de ambtenaren hoofdzakelijk bij socio-economische beleidsvorming betrokken worden. Omdat de andere materies minder op hun agenda verschijnen, reageren zij op dat punt meer als gewone burgers dan als ambtenaren. En dus hebben zij daar hun centristische reflex nog niet ontwikkeld. Meer in het algemeen mogen we stellen dat de beroepservaring kennelijk een zekere invloed uitoefent op de ideologie van de ambtenaren.

IV. Politieke ideologie en professioneel imago

Tot nu toe hebben we ons beperkt tot het beschrijven en het vergelijken van politieke ideologieën. De volgende vraag luidt of deze ideologische partijdigheid gevolgen heeft voor de opstelling van de ambtenaar in zijn werkomgeving en tegenover andere beleidsvormers.

Een oud intellectueel debat omtrent de beleidsvorming stelt het bestuursmodel tegenover het politiek model. De twee modellen verschillen op de eerste plaats in hun opvatting over "het algemeen belang". Het *bestuursmodel* meent dat voor de problemen in de samenleving aanvankelijk wel verschillende voorstellen worden gedaan, die uitgaan van verschillende particuliere belangen, maar dat het niettemin mogelijk is uiteindelijk de enig juiste probleemoplossing te vinden, die uitgaat van het ene algemeen belang. Om deze enig juiste oplossing te ontdekken moet men vertrouwen op degenen die de nodige informatie kunnen verwerken, op de technocraten. In ieder geval zijn conflict en machtsgebruik om tot een oplossing te komen het gevolg van onbegrip en dus overbodig.

Het *politieke model* meent daarentegen dat die enig juiste oplossing niet zal gevonden worden en meestal niet eens bestaat. De verschillen en de geschillen tussen de beleidsvoorstellen kunnen dus niet opgeheven worden door een voorstel dat steunt op volledige informatie en dat gestalte geeft aan het algemeen be-

lang. De conflicten zijn onverzoenbaar en het machtsgebruik is onvermijdelijk. De politiek is de kunst die de conflicten en het machtsgebruik regelt en die zo tot een min of meer bevredigend compromis komt tussen de particuliere belangen.

Mogen we veronderstellen dat het bestuursmodel deel uitmaakt van het zelfbeeld van de ambtenaar in de klassieke bureaucratie terwijl het politieke model voorbehouden wordt voor de politicus in een pluralistische democratie? Als dat waar is wordt dit model verheven tot een onderdeel van de onpartijdige cultuur van de ambtenaar, tot zijn professioneel imago.

Eerst willen we de relatie tussen politieke ideologie en professioneel imago nagaan. Als de politieke ideologie verlengd wordt in het professioneel imago stijgt uiteraard de kans dat de politieke ideologie meer is dan een privé zaak en uitdrukking zal vinden in het verdere optreden van de ambtenaren.

Als indicatoren van professioneel imago kiezen we een aantal indexen die in een vroegere publikatie de titels droegen van "Technocratie", "Aversie van politici", "Affiniteit met het politieke bedrijf" en "Frustratie". De index Aversie werd lichtjes aangepast om de vergelijking met buitenlandse gegevens te vergemakkelijken. De indexen Technocratie, Affiniteit en Frustratie zijn precies dezelfde ⁶.

Een belangrijk aspect van de politieke cultuur van de ambtenaren is de mate van technocratische ingesteldheid. Die is in België bijzonder sterk. Maar niettemin komt een zekere variantie voor die een onmiskenbaar verband vertoont met hun partijdige ideologie en meer bepaald met hun linkse of rechtse standpunten ($R = .26$). In Tabel VI staan de percentages van de minder technocratische respondenten.

TABEL VI

Ideologie en Technocratie (%)

	Links	Centrum	Rechts	Verskil
Politici	100	93	50	+ 50
Ambtenaren	60	34	47	+ 13
Rolverschil	+ 40	+ 59	+ 3	

Zoals verwacht zijn de linksen minder technocratisch dan de rechtsen en de politici minder dan de ambtenaren. In de steekproef komt geen enkele linkse politicus voor met technocratische neigingen. Het curiosum is echter dat we de meeste technocraten vinden bij de ambtenaren van het ideologisch centrum. (Er is zelfs een pakkend contrast tussen centristische ambtenaren en dito politici.) Wil dat zeggen dat de christen-democratische ambtenaren zich opwerpen als de grote voorvechters van het bestuursmodel, als de dienaren bij uitstek van het algemeen belang? Daar lijkt het op...

De variabele "Affiniteit met politiek" steunt op de vraag "Hoe bevalt U de politieke kant van Uw werk?" In België ervaren de rechtse ambtenaren de politieke zijde van hun werk vaker als negatief (48%) dan hun collega's van het centrum (37%) en zeker dan die van links (26%). Een soortgelijk contrast troffen Aberbach et al. ook aan in Groot-Brittannië, Zweden, Nederland, Italië en de Bondsrepubliek, en dat op nog andere indicatoren dan de hier gebruikte index van affiniteit.

(6) Zie G. DIERICKX, De politieke aliënantie van de leidinggevende ambtenaren. In: *Res Publica*, 1991, nr. 2, blz. 183-204.

Het feit dat linkse ambtenaren meer affiniteit vertonen met het politieke bedrijf zal dus wel niet te danken zijn aan de politieke conjunctuur van het ogenblik, nl. de aanwezigheid van linkse partijen in de regeringscoalitie. Opnieuw merken we een verband tussen de politieke ideologie en de politieke cultuur van de ambtenaren. Die politieke cultuur, althans het professionele imago, is beïnvloedbaar voor ideologisch-partijdige factoren.

Dat verband wordt nog duidelijker wanneer we hun sympathie of afkeer voor politieke beleidsvormers nagaan. De index "Aversie van politici" is een summatieve index die de scores op vier items samentelt. Elk item nodigt uit om het optreden van bepaalde politieke actoren te beoordelen. De gebruikelijke voorzorgen bij het opstellen van dergelijke index, nl. het berekenen van de intercorrelaties en van de factorladingen van de items op een principale component, vindt men in tabel VII.

- Item I. Het algemeen welzijn van ons land wordt door de voortdurende strijd tussen particuliere belangengroepen ernstig bedreigd.
- Item II. Politieke partijen spelen in een democratie een belangrijke rol. Toch plegen ze politieke conflicten nodeloos te verscherpen.
- Item III. Niet zozeer de partijen en het parlement maar eerder het bestuurlijk apparaat verzekert ons een bevredigend beleid in ons land.
- Item IV. Mensen die in de politiek gaan, denken vaak meer aan hun eigen voordeel of aan dat van hun partij dan aan het welzijn van hun medeburgers.

TABEL VII

Items van Politieke Aversie (r)

	Item II	Item III	Item IV	Factorlading
Item I	.40	.23	.25	.64
Item II		.33	.40	.78
Item III			.39	.68
Item IV				.73

(Paarsgewijze schrapping; minimale N = 230)

De antwoorden op de vier beweringen zijn positief gecorreleerd. Personen die kritisch staan tegenover de belangengroepen nemen een gelijkaardige houding aan tegenover de partijen, het parlement en de individuele politici. Achter deze vier items schuilt een principale component die niet minder dan 50.4% van de totale variantie verklaart.

De index Aversie vertoont dezelfde relatie met de politieke ideologie als Affiniteit. Linkse ambtenaren staan veel meer onbevangen tegenover de politici van allerlei slag dan hun rechtse collega's. In tabel VIII bedraagt het contrast niet minder dan 37%. Een soortgelijk fenomeen komt voor bij de parlamentsleden maar daar beperkt het contrast zich tot 22%. De afkeer voor politici houdt dus verband met de ideologie maar tevens ook met de rol (ambtenaar of politicus) van onze respondenten. (De cijfers tonen het percentage met een relatief lage graad van aversie.)

TABEL VIII

Ideologie en Aversie (%)

	Links	Centrum	Rechts	Vershil
Politici	84	79	62	+ 22
Ambtenaren	68	34	31	+ 37
Rolverschil	+ 16	+ 45	+ 31	

In het onderzoek van Aberbach et al. wijzen de cijfers in dezelfde richting. Typisch voor België is evenwel dat de contrasten er bijzonder groot zijn zowel tussen linksen en rechtsen als, meer nog, tussen politici en ambtenaren.

Dat het hier niet enkel gaat om verbanden tussen zuiver intellectuele denkbeelden blijkt uit het feit dat 67% van de rechtse ambtenaren toegeeft gefrustreerd te zijn door zijn werksituatie tegen 57% van de centristische en slechts 42% van de linkse.

V. Politieke ideologie en partijdig engagement

Het bestuurlijk model ligt in het verlengde van een rechtse ideologie terwijl het politiek model aansluit bij een linkse. De partijdige ideologie van onze ambtenaren vloeit dus over in hun politieke cultuur, hoewel die in principe onpartijdig zou moeten zijn. Er is geen echte scheiding tussen de burger en de ambtenaar, tussen de private en de publieke sferen van hun bestaan. Dit mag dan al voor politici normaal lijken, voor ambtenaren wekt deze gebrekkige scheiding toch enige verbazing. Ergens toch moet de politieke ideologie buiten de ambtelijke beleidsvorming gehouden worden? Klaarblijkelijk sijpelt ze door in de ambtelijke cultuur. Maar misschien dringt ze nog niet door in het daadwerkelijke optreden van de ambtenaren? Dat willen we in deze laatste paragraaf onderzoeken.

Dat is echter een moeilijke opgave. Enquêtegegevens gaan meer over percepties en evaluaties van actoren dan over hun daden. Daarop vormen de voorliggende geen uitzondering. Toch kunnen we een poging doen om gegevens te gebruiken die allicht concrete stellingnamen uitdrukken, al was het maar in de opinievorming onder collega's. Zo zullen we achtereenvolgens vier indicatoren van partijdig engagement behandelen. De eerste daarvan is een index van politiek radicalisme die peilt naar de bereidheid om de prijs van het conflict te betalen voor de politieke doelstellingen. Deze index plaatst een "harde" tegenover een zachte politieke stijl. In België heeft deze index een bijzonder belang omdat vaak beweerd wordt dat onze politieke elites "pacificatoren" zijn en dat ze zich, dank zij hun bemiddelend en verzoenend optreden, boven het politiek gewoel weten te verheffen.

De index van Politiek Radicalisme is een summatieve index die bestaat uit vier items. Hun intercorrelaties en hun lading op de principale component van een factor-analyse worden weergegeven in tabel IX. Men zal merken dat de correlaties in de juiste richting gaan maar niet altijd erg hoog zijn: wellicht hebben onze respondenten zich over de wenselijke politieke stijl geen erg duidelijke denkbeelden gevormd. Maar de factor-ladingen zijn bevredigend en de principale component slaagt erin 41% van de totale variantie te verklaren.

Item I. Men moet bij politieke controversen de extremen vermijden omdat het juiste antwoord gewoonlijk in het midden ligt.

- Item II. Stabiliteit en continuïteit in het politiek beleid zijn voor een land belangrijker dan een reële kans op een regeringswissel.
- Item III. De parlementsleden dienen op te treden om de uiteenlopende belangen te verzoenen van de groepen die deel uitmaken van de samenleving.
- Item IV. Politiek is de "kunst van het mogelijke" en daarom moeten de beleidsverantwoordelijken in ons land zich eerder bezighouden met het op korte termijn haalbare dan wel met idealen en grootse plannen.

TABEL IX

Items van Politiek Radicalisme (r)

	Item II	Item III	Item IV	Factorlading
Item I	.33	.28	.16	.77
Item II		.11	.20	.69
Item III			.12	.56
Item IV				.51

(Paarsgewijze schrapping; minimale N = 224)

Wie pleit voor gematigdheid in de controversen, voor het ontzien van de stabiliteitseisen van het beleid, voor het verzoenen van de belangen en voor de haalbaarheid op korte termijn, die huldigt een zachte politieke stijl. In principe mag men verwachten dat zulke politieke stijl niet samenhangt met de politieke ideologie. Zo niet zou hij kunnen beschouwd worden als een partijdige tactiek, zij het van een centrum zonder politieke ideeën, zij het van een rechtervleugel op zoek naar conservatieve manoeuvres. In tabel X blijkt echter dat links over het algemeen een hardere en rechts een zachtere stijl huldigt ($R = .24$). Dat is althans zo bij de politici (en bij de kabinetsleden). Bij de ambtenaren zijn het vooral de aanhangers van het centrum die zich afzetten tegen het radicalisme en tegen een harde stijl.

TABEL X

Ideologie en Radicalisme (%)

	Links	Centrum	Rechts	Verskil
Politici	74	50	42	+32
Ambtenaren	59	34	48	+25
Rolverschil	+15	+16	-6	

Wie opteert voor een hardere politieke stijl zal ook meer ruimte laten voor het eigenlijke politieke moment in de beleidsvorming. Zodoende laat hij meteen ook meer ruimte voor partijdig-ideologische overwegingen bij de beleidsvorming. Vanuit die redenering zou men kunnen vooropstellen dat de penetratiekracht van de linkse ideologische stellingen groter is dan die van de rechtse. Laten we het zo stellen: ambtenaren zijn minder radicaal dan politici; dat betekent dat zij een zekere dam opwerpen tegen de strict politieke logica van de macht, van het conflict en van de utopie. Maar rechtse en vooral centristische ambtenaren werpen een hogere dam op dan hun linkse collega's. Dat wil niet altijd zeggen dat ze onpartijdig zijn. Wellicht rekenen ze vanuit hun partijdigheid op de inertie van de structuren. Maar alleszins pogen ze hun ambtelijke werksfeer te differentiëren van de werksfeer van de politiek. Als die interpretatie juist is zullen de linksen zich vaker metterdaad engageren in de politieke actie.

Die hypothese wordt bevestigd door de gegevens over het partijlidmaatschap van onze ambtenaren. Van de linksen verklaart 81% lid te zijn van een politieke partij. Van de centristen en van de rechtsen is dat respectievelijk 76% en 69%. De verschillen zijn niet erg groot maar men moet er rekening mee houden dat hier andere overwegingen kunnen meespelen dan politieke overtuiging. Meer rechtse ambtenaren kunnen aansluiten bij een partij om zich ten dienste van de lokale besturen te kunnen stellen of gewoon om hun loopbaan veilig te stellen.

Tijdens de enquête dienden de respondenten over iedere politieke partij een oordeel uit te spreken dat ging van zeer positief (+5) tot zeer negatief (-5). In tabel XI staat het percentage van de respondenten die een groot onderscheid maakten tussen de partijen, d.w.z. wier scores een grote standaardafwijking vertonen. Zoals verwacht maken ambtenaren een kleiner onderscheid dan de politici. Tevens maken de linkse ambtenaren een groter onderscheid dan de rechtse. Kortom, rechtse ambtenaren hebben de minst duidelijke politieke voorkeuren.

TABEL XI
Ideologie en Partijdifferentiëring (%)

	Links	Centrum	Rechts	Vershil
Politici	78	67	62	+ 16
Ambtenaren	69	41	43	+ 28
Rolverschil	+9	+ 26	+ 19	

Dit zou een eerste reden kunnen zijn waarom linkse ambtenaren zich gemakkelijker in een partij engageren dan rechtse. Maar misschien zijn deze cijfers niet helemaal te vertrouwen. Want het lijkt erop dat enkel de meerderheden, d.i. de linksen onder de Franssprekenden en de centristen in Vlaanderen, graag uitpakken met hun partijbindingen. De anderen hebben de neiging om partijlidmaatschappen te vermijden of althans niet te vermelden⁷.

Het lijkt dus raadzamer naar (subjectieve) partij sympathieën te speuren dan naar (objectieve) lidmaatschappen. De respondenten werden verzocht hun oordeel over de politieke partijen uit te drukken op een schaal van 1 (heel positief) tot 11 (heel negatief). Tabel XII toont de gemiddelde scores die de respondenten aan de vijf grote partijen van hun regio toekenden.

(7) In de veronderstelling dat het antwoord op de vraag naar het partijlidmaatschap voldoende oprecht was, bleek uit de verdere analyse dat de partijdigheid bij de Christen-Democraten kleiner was dan bij de Liberalen en Socialisten, en dat zowel bij de Nederlands- als bij de Franssprekenden. Met "partijdigheid" bedoelen we hier de emotionele "afstand" tussen de eigen partij en de rivaliserende (traditionele) partijen. Zo kunnen de Christen-Democraten de eer opeisen als onpartijdige bureaucraat voor de dag te komen.

TABEL XII
Ideologie en Partijsympathie

Vlaamse ambtenaren	CVP	PVV	VU	SP	AGA- LEV	X	(N)
Links	2.9	5.0	4.8	2.3	5.0	4.0	(8)
Centrum	2.9	4.1	4.7	4.1	4.7	4.1	(38)
Rechts	3.5	3.6	5.0	4.9	5.4	4.5	(28)

Franssprekende ambte- naren	PSC	PRL	FDF	PS	ECO- LO	X	(N)
Links	4.5	5.9	5.4	3.2	3.5	4.5	(21)
Centrum	3.8	4.4	6.0	3.8	4.5	4.5	(27)
Rechts	5.2	4.6	6.4	6.1	5.8	5.6	(10)

(Lagere scores drukken een gunstiger oordeel uit.)

Uit de cijfers blijkt dat de linksen in beide gemeenschappen vrij gemakkelijk een partij vinden om hun ideologie te verlengen in partijdige actie. De Vlaamse linksen geven een gunstige score aan SP (2.3) en aan de CVP (2.9). De Vlaamse rechtsen geven een minder enthousiaste score aan CVP (3.5) en PVV (3.6). Onder de Franssprekenden is de partijsympathie over het algemeen minder ontwikkeld maar vinden we hetzelfde patroon: de linksen vinden het gemakkelijker om bij favoriete partijen aan te leunen dan de rechtsen. Wie het even wil narekenen kan tevens opmerken dat ook de partijdigheid bij de linksen groter is dan bij de anderen. Dat wil zeggen dat ze een grotere emotionele afstand leggen tussen hun eigen partij (SP of PS) en de andere partijen (globaal genomen). De linksen onderscheiden zich dus door hun groter vertrouwen in de politieke partijen in het algemeen en in hun eigen partij in het bijzonder, en bovendien door hun grotere partijdigheid. De rechtsen daarentegen houden over het algemeen niet van politieke partijen, hebben slechts matig vertrouwen in hun eigen partij en zijn over het algemeen weinig partijdig (in dit laatste aspect gelijken ze op de centristen). De slotsom van deze analyse van het subjectieve partij-toebehoren is dezelfde als die van het objectieve partijlidmaatschap. De linksen zijn het meest geneigd om hun ideologie in politieke actie om te zetten. De rechtsen (en het centrum) voelen zich in dat opzicht meer geremd.

Ten slotte toont tabel XIII een indicator die de ambtenaren zeer vertrouwd is. Hun werd immers de onvermijdelijke vraag gesteld hoe zij dachten over de politisering van het openbaar ambt. De antwoorden werden gecodeerd in vijf categorieën, van "zeer negatief" tot "zeer positief". Tabel XIII geeft de percentages van de "zeer negatieve" antwoorden. (Die dichotomisering lijkt de meest verantwoorde. Er waren eigenlijk twee categorieën: degenen die geen goed woord over hadden voor de politisering en degenen die enig begrip betoonden).

Tabel XIII
Ideologie en Evaluatie van Politisering (%)

	Links	Centrum	Rechts	Verskil
Politici	45	60	69	+ 24
Ambtenaren	40	49	61	+ 21
Rolverschil	+ 5	+ 11	+ 8	

Enigszins bevreemdend in tabel XIII is dat politici strenger zijn voor de politisering van de ambtenaren dan die ambtenaren zelf. Maar bij nader inzien is dat erg normaal: het is gemakkelijker voor de politici om de ambtenaren te veroordelen dan voor de ambtenaren om zichzelf te veroordelen. Het treffende in de tabel is vooral dat de linkse ambtenaren zo veel toleranter zijn voor het verschijnsel. Bij de ambtenaren treffen we een verschil aan van 21% tussen de linkse en de rechtse respondenten.

Besluit

De Belgische hogere ambtenaren hebben zich een politieke ideologie gevormd die qua coherentie vergelijkbaar is met die van onze parlementsleden en die dus veel verder ontwikkeld is dan die van de gewone burgers. Kenmerkend voor deze ideologie is vooral haar centrisme: onze hogere ambtenaren schuwen de extremen, althans de socio-economische, linkse en rechtse extremen. Een tweede kenmerk is een zekere tendens naar gematigd rechts. Maar die is meer toe te schrijven aan de politieke conjunctuur van de opeenvolgende Belgische regeringen dan aan de ervaring eigen aan het ambtelijk bestaan.

Dat het ambtelijk bestaan aanleiding geeft tot een politieke ideologie met eigen kenmerken kan nog uit andere gegevens afgeleid worden. De ambtenaren neigen meer tot centralisme omdat het federalisme van de politici hun zulke zware lasten heeft opgelegd. Zij hebben daarentegen geen eigen profiel op de levensbeschouwelijke dimensie omdat zij wel als burger met deze kwesties te maken hebben maar zelden als ambtenaar.

De gevolgen van de ideologische opties van onze ambtenaren zijn niet te onderschatten. Hun politieke cultuur zou in principe onpartijdig moeten zijn en geheel ten dienste moeten staan van het ene bureaucratisch ideaal. In feite bestaat er een duidelijke affiniteit tussen een linkse ideologie en een minder technocratische en minder gealiënerde politieke cultuur. Kortom, wie aanstuurt op een vernieuwing van de ambtelijke cultuur en op een debureaucratisering, mag meer verwachten van de linkse dan van de rechtse krachten. Helaas, hervormingspogingen in de richting van een meer "politieke" ambtelijke cultuur kunnen al te gemakkelijk afgedaan worden als een links manoeuvre.

Tot op zekere hoogte is de huiver voor een linkse bevoogding van de administratie te begrijpen. Linkse ambtenaren zijn meer geneigd zich objectief en subjectief te engageren in de partijpolitiek. Hun rechtse collega's houden sterker vast aan de traditionele afstandelijkheid van de ambtenaar.

Naar ons gevoel zou het optimum bestaan uit een combinatie van linkse en rechtse tendensen. Wij zouden pleiten voor een minder "technocratische" en meer "politieke" stijl van beleidsvorming binnen de administratie, zoals die waar-toe de linksen neigen. En tevens voor een grote afstandelijkheid tegenover het partijpolitiek gebeuren buiten (en binnen) de administratie, zoals die hoog in het

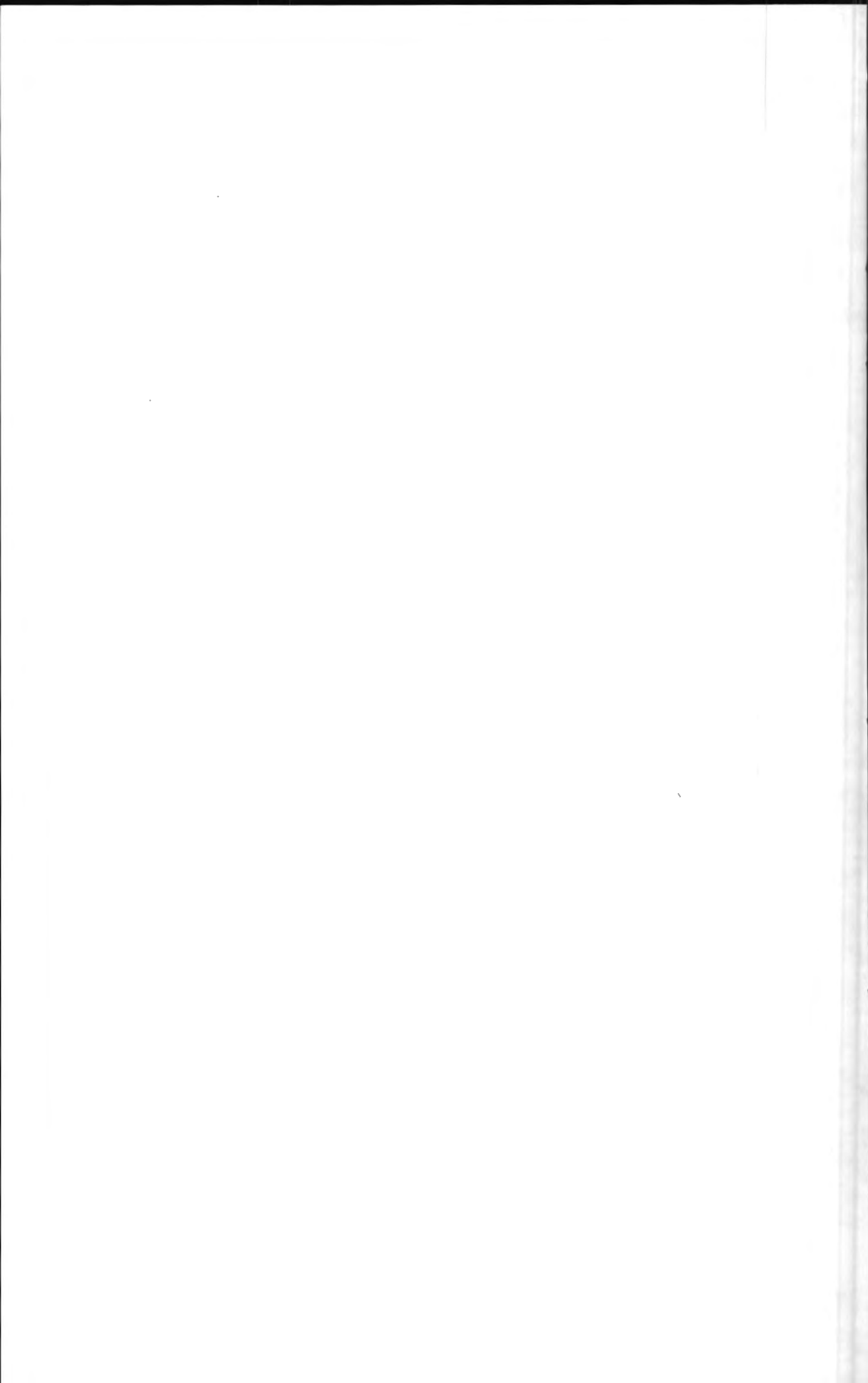
vaandel van de rechtsen staat. Zo willen wij het beste van twee werelden : een meer politieke maar minder partijpolitieke stijl van beleidsvorming. Is dat te groot gedroomd ?

Summary : The Belgian senior civil servants : bureaucrats or ideologists ?

The Belgian senior civil servants do have a political ideology which, with respect to coherence and constraint, is not inferior to that of the members of Parliament and, therefore, far superior to that of the common man. The first characteristic of this ideology is its centrism : senior civil servants tend to shun the extremes, especially the socio-economic (leftist and rightist) extremes. A second characteristic is its bias toward the center-right. But the latter may be an effect of recruitment and promotion practices under the recent Belgian governing coalitions, rather than of the bureaucratic experience under all kinds of governments.

That the bureaucratic experience leaves its mark on the ideological constructs of the bureaucratic elite can also be inferred from other data. They are inclined to centralism because the recent federalisation process imposes a heavy burden on their routines. They do not have a distinctive ideological profile with respect to religious and philosophical issues because these rarely appear on the agenda of most of the civil servants.

The consequences of these characteristic ideological options are not to be underestimated. There is a clear affinity between a leftist ideology and a less technocratic and less alienated political attitude. At the same time leftist civil servants are more inclined to commit themselves to active partisan politics. Their colleagues of the right tend more to uphold the traditional distance between bureaucracy and partisan politics. The optimal prescription for administrative reform would, perhaps, consist in furthering a more political, less technocratic style of administrative policy making, and in maintaining the traditional wariness of partisan politics.



Une nouvelle technique d'élection directe du gouvernement

par Wilfried DEWACHTER,

Professeur ordinaire à la Katholieke Universiteit Leuven

"Nous sommes en démocratie. Ce sont les électeurs qui décideront du prochain gouvernement." Cette déclaration du vice-premier ministre Philippe Moureaux a été prononcée à peine six mois avant la chute du gouvernement Martens VIII, à peine six mois avant la mise sur pied du gouvernement Martens IX et sa brève existence¹. Cette déclaration et ce n'est pas la seule allant dans ce sens, survient à peine huit mois avant les élections du 24 novembre 1991 au cours desquelles, par l'arithmétique électorale et la fragmentation des partis politiques, les électeurs ont rendu certaines coalitions "impossibles", parce qu'elles ne disposeraient pas de la majorité parlementaire, mais n'ont pas été en mesure de "former" un gouvernement. Plus de dix coalitions différentes restent arithmétiquement possible. Cette déclaration de Ph. Moureaux intervient à peine huit mois avant un long processus de formation de gouvernement dans lequel certains partis politiques, plus particulièrement les directions de ces partis, pourront et devront prendre les décisions déterminantes.

En Grande-Bretagne, les électeurs décident si ce sont les Conservateurs ou les Travailleurs qui prendront les commandes de l'Etat pendant (en moyenne) les 4 années suivantes². En République Fédérale d'Allemagne, les citoyens élisent généralement leur gouvernement, en principe tous les 4 ans, et ceci par le biais d'un gouvernement de majorité homogène ou d'une coalition entre partis proposée à l'avance. En France, le corps électoral décide quel candidat, dont les orientations politiques sont connues, exercera la fonction présidentielle pendant 7 ans. La politique présidentielle est soutenue ou corrigée par l'octroi ou le refus par l'électorat d'une majorité parlementaire ou par l'adhésion ou la non-adhésion aux options présidentielles lors des référendums³.

L'exemple le plus connu et le plus patent de l'élection directe du gouvernement est celle du président des U.S.A.: la position la plus puissante du monde⁴. Ce sont là autant de témoignages convaincants de la participation décisive des citoyens dans l'élection du gouvernement !

(1) Débat de la RTBf *Faire le point*, le 17 mars 1991.

Déclaration similaire du président du CVP Herman Van Rompuy quelques semaines plus tard.

(2) Une seule exception depuis 1945 : les "élections générales" du 28 février 1974.

(3) Sur la relation du président avec ses ou les gouvernements français, voir e.a. M. DUVERGER, *La monarchie républicaine. Ou comment les démocraties se donnent des rois*. Paris, 1974, p. 135-280.

Sur le régime sémi-présidentiel voir : M. DUVERGER, *Echec au roi*. Paris, 1978, 250 p.

(4) Voir les douze enquêtes à ce sujet de *US News and World Report* de 1974 à 1985.

Ce genre de participation a acquis une notoriété importante en Europe occidentale grâce aux élections présidentielles françaises. Les élections de décembre 1965 (de Gaulle-Mitterrand), de mai 1974 et de mai 1981 (Giscard d'Estaing-Mitterrand), de mai 1988 (Mitterrand-Chirac) forment des points culminants politiques et démocratiques dans l'évolution de la France d'après-guerre. Les pourcentages de participation à ces élections reflètent le soutien que les Français accordent à ce système : en moyenne 83,0% au premier tour et 85,4% au second tour. Ceci pour un régime politique (la Vème République) au sein duquel les autres scrutins (les élections législatives et les référendums) mobilisent 75,9% des électeurs, l'absentéisme atteignant jusqu'à 40% aux élections cantonales et européennes⁵.

La situation est bien différente en Belgique.

I. Une remarquable non-décision du corps électoral belge

Le corps électoral belge n'a pu procéder à l'élection directe du gouvernement que lors de 5 des 16 élections législatives organisées en Belgique depuis la deuxième guerre mondiale. Et encore ne s'agissait-il que d'élections directes par approximation. En 1950, étant donné la forte polarisation provoquée par la question royale, le corps électoral a donné la majorité absolue à un parti, le CVP-PSC. En 1954, en réaction au dénouement de la question royale et à la politique menée par les gouvernements CVP-PSC homogènes, le corps électoral donne la majorité aux deux autres partis élitaires d'opposition⁶. En 1958, le mécanisme se renverse dans l'autre sens et un cabinet minoritaire est mis sur pied dans le prolongement du pendule électoral. Cette dynamique est ensuite arrêtée dans la politique de pacification : le Pacte Scolaire met un terme à la polarisation de la lutte scolaire.

La coalition gouvernementale sortante sollicite auprès du corps électoral, faiblement en 1971 et de manière déclarée en 1985, la majorité nécessaire afin de pouvoir poursuivre la coalition (moyennant les adaptations de programme, de positions et de personnes)⁷. Tant en 1971 qu'en 1985, les électeurs lui donnent cette majorité et une réédition de la coalition sortante est formée.

En ce qui concerne les onze autres scrutins organisés après 1945, on ne peut parler, même par approximation, d'une élection directe du gouvernement. Un nouveau processus politique se met en branle après ces élections : la formation du gouvernement.

"Les électeurs ont distribué les cartes, c'est maintenant aux partis politiques de jouer", voilà une déclaration nettement plus adéquate concernant l'apport des

(5) Les élections présidentielles de juin 1969 entre G. Pompidou et A. Poher auraient sans doute également connu une participation importante (77,6% au premier tour) si les communistes n'avaient enjoint à leurs militants de ne pas participer au deuxième tour. De plus, la discipline de leur corps électoral était encore considérable à l'époque. Le pourcentage moyen d'absentéisme s'élève à 17,9% pour toutes les élections présidentielles de la Vème République.

Chiffres sur base des *Dossiers et Documents* concernant les élections françaises, publiés par *Le Monde*.

(6) Pour ce qui concerne la tentative peu connue de formation d'un gouvernement CVP-PSC + PSB-BSP en 1954, voir : Le Vicomte Eyskens : souvenirs et commentaires. *Revue Générale*, tiré à part, p. 33-34.

(7) Notamment W. DEWACHTER, De parlementsverkiezingen van 7 november 1971 : grote personeelwisseling maar weinig verandering. *Res Publica*, 1973, n° 5, p. 859-879.

électeurs que celle du vice-premier ministre Ph. Moureaux citée ci-dessus⁸. Les électeurs déterminent la force parlementaire des partis politiques, dont un certain nombre peut alors se lancer dans des négociations, entre autres sur base de cette force. Les autres facteurs décisifs sont le cadre politique tracé par le consensus élitaire, l'acuité des revendications des partis et des "zuilen", la plus-value pour le parti d'une participation gouvernementale en comparaison avec l'avantage d'une "cure" d'opposition, la polarisation des points de litige pouvant être contrecarrée par la capacité et la volonté de manipuler ceux-ci⁹.

Les élections parlementaires de 1987 ont fourni un exemple marquant de ce fonctionnement. Trois des quatre partis concernés proposent de poursuivre la coalition sortante à condition qu'elle dispose de la majorité nécessaire. Les électeurs accordent cette majorité, fût-ce de justesse. Mais le quatrième parti, le PSC, bloque la formation d'un cabinet socio-chrétien-libéral Martens VIII, mais ne le fait publiquement qu'après les élections. Plusieurs sources depuis lors prouvent que le PSC, et en premier lieu le président du parti, G. Deprez, soutenus par la CSC, ont fait tomber le gouvernement afin de pouvoir changer de partenaire gouvernemental¹⁰. Mais cette décision n'a été connue qu'après les élections. Et les électeurs de s'en aller voter le 13 décembre 1989...¹¹.

Trente-six gouvernements ont fonctionné depuis la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'à ce jour en Belgique. Cinq d'entre eux seulement ont été élus directement, par approximation. La proportion de cinq sur trente-six pour les gouvernements désignés directement et sur un total de 53 gouvernements belges depuis 1919, 7 seulement l'ont été sur le mode de l'élection directe par approximation ! Les 7 cas peuvent difficilement être considérés comme le modèle de la désignation du gouvernement belge.

Citons encore W. Martens sur la formation du gouvernement "Dehaene vers Martens VIII" en 1988. "Qui aurait osé prophétiser avant les élections que ce gouvernement sortirait des urnes ? J'ai effectivement dit à Verhofstadt que j'essayerais

(8) J. Van Eynde, vice-président du PSB-BSP, après les élections de 1968, dans le magazine *Actueel* de la BRT.

(9) W. DEWACHTER, Het krachteveld van de regeringsvorming in België. *Res Publica*, 1986, n° 4, p. 615-641.

(10) Selon les déclarations de L. Michel, président du PRL : "G. Deprez a fait chuter une équipe gagnante et cela, comme il l'a lui-même avoué, pour éviter de devoir voter la réforme fiscale exigée par les libéraux", *La Libre Belgique*, le 7 mai 1988.

Et le vice-premier sortant, G. Verhofstadt : "Le sentiment de beaucoup de monde autour de la table était que quoi que l'on accorde aux Fourons, le gouvernement devait tomber cette semaine-là. La véritable raison de la chute du gouvernement est, selon moi, que certaines personnes jugeaient que cela avait assez duré, surtout ces mesures qui dépassaient le plan strictement budgétaire, qui allaient avoir des effets fondamentaux." *Knack*, le 9 mars 1988.

Voir surtout H. De RIDDER, *Sire, donnez-moi cent jours*. Gembloux, 1989, 271 p. Et encore J. Houthuys : "Happart n'a été qu'un prétexte. Le ministre du budget Verhofstadt a été le vrai coupable. Nous ne pouvions plus supporter la prétention de ce gamin. (...) La politique était teintée de néolibéralisme et nos amis wallons surtout ne pouvaient plus le tolérer. Les Flamands ont suivi. (...) Gérard Deprez et le ministre Maystadt se sont alors positionnés un peu plus durement dans l'affaire Happart. Le gouvernement a dû tirer sa révérence." *Knack*, le 20 mars 1991, p. 11.

(11) Le président du PRL, Louis Michel, s'exprime plus vertement à ce sujet dans *La Libre Belgique*, le 7 mai 1988.

de sauver la coalition sortante et que je n'avais aucune envie de diriger une coalition avec les socialistes. Je n'ai changé d'avis que le 19 avril, parce que je ne pouvais rejeter la demande du Roi" ¹².

Depuis l'introduction du suffrage universel en 1919, les élections ont rarement joué un rôle décisif dans la formation du gouvernement en Belgique. Plus caractéristique encore, la longévité des gouvernements n'est pas liée aux élections, ni au verdict des électeurs. De 1945 jusqu'à ce jour, 16 élections ont été organisées. Mais, au cours de la même période, 36 gouvernements ont fonctionné en Belgique. Cela représente, en moyenne, plus de deux gouvernements par législature.

II. L'Élection directe du gouvernement

Le moyen approprié de participation démocratique au gouvernement réside dans l'élection directe du premier ministre, élection à la majorité absolue des suffrages ou à travers la personnalité du premier ministre et des principaux ministres proposés par lui en cas de ballottage. Le premier tour est une compétition entre les candidats au poste de premier ministre issus des différents partis politiques ¹³. Si aucun candidat n'atteint la majorité absolue au premier tour, les deux candidats ayant obtenu le plus de voix entrent en compétition au second tour. Ce second tour ne met pas seulement en présence deux candidats au poste de premier ministre, mais également deux équipes gouvernementales candidates. Entre le premier et le second tour, les candidats premier ministre positionnent leur gouvernement dans ses principales fonctions ; les gouvernements ainsi ébauchés se présentent au second tour. L'équipe gouvernementale candidate qui obtient le plus de voix, est élue gouvernement.

Cette proposition est à l'évidence inspirée du système d'élection directe du ministre-président ¹⁴. Elle en contient les avantages. Mais elle la surpasse par la désignation démocratique de l'ensemble du gouvernement et surtout en résolvant les problèmes du choix et de l'élaboration de la coalition gouvernementale qui, particulièrement en multipartisme, posent des problèmes ardues. L'élection directe du gouvernement donne à la nation la participation démocratique dans ce qui s'est prouvé être le moteur central du régime polyarchique : le gouvernement. Elle accorde au gouvernement une autorité démocratiquement légitimée. Elle lui offre sa stabilité, la possibilité de planifier la politique à plus long terme et de la rendre plus cohérente. Il s'agit d'une modernisation d'une grande portée.

L'objection du danger que peuvent représenter l'apathie ou l'indifférence, ou d'une certaine fatigue vis-à-vis des élections trop nombreuses repose sur un fondement très instable. Le nombre d'élections ne revêt pas une signification aussi

(12) Cité dans : H. DE RIDDER, *Sire, donnez-moi cent jours*. Gembloux, 1989, p. 236.

(13) Il s'agit d'un problème de démocratie interne au sein des partis – qui se répercute également sur l'ensemble du processus – que le candidat du parti est désigné sur une base de participation aussi large que possible. Aux USA, différentes techniques sont utilisées qui ont déjà prouvé leur utilité.

(14) M. DUVERGER, *Demain la république*. Paris, 1958, 156 p.
J. GLASTRA VAN LOON dans : *Nederlands juristenblad*, 1964 et à la journée d'étude *Overheid, kiezers en gekozenen*, 15 septembre 1964.
Programma van de politieke partij Democraten 66. Amsterdam, 1966, p. 3-5.
W. DEWACHTER, De verdere democratisering van de Belgische politiek. *Res Publica*, 1968, n° 2, p. 253-278.
M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*. Paris, 1974, 283 p.

vitale, mais leur importance, l'enjeu des élections, la capacité de décision autonome des citoyens et le respect pour le verdict de l'électorat ¹⁵.

Ce procédé s'appliquerait également à merveille aux régions et communautés de la Belgique. La probabilité d'un mandat gouvernemental direct, par une majorité absolue pour le CVP en Flandre et pour le PS en Wallonie, est plus grande que dans le cas des élections législatives nationales. Mais cette majorité est loin d'être sûre. Une élection directe du gouvernement, telle que présentée ici, accroîtrait notablement l'autonomie et l'autorité de la région ou de la communauté.

Bien qu'inspirée du système d'élection directe du ministre-président, la proposition s'en écarte sur un aspect important : la désignation démocratique de l'ensemble du gouvernement. Le second tour est disputé non pas entre les candidats au poste de ministre-président, mais entre les équipes gouvernementales placées sous la direction des candidats au poste de premier ministre. Pour le ballottage définitif, le candidat au poste de premier ministre désigne ses principaux ministres à la tête de leur département respectif (Affaires étrangères, Défense nationale, Intérieur, Finances, Justice, Affaires économiques, Infrastructure, Affaires sociales, etc...). Après le scrutin, le gouvernement peut encore éventuellement être élargi à des secrétaires d'état. Cette équipe gouvernementale pourrait être mise sur pied dès le premier tour. Mais, dans le système actuellement appliqué en Belgique, une équipe gouvernementale ne serait rien d'autre à ce stade qu'une formation unipartite. Ce procédé attiserait fortement la polarisation partisane, phénomène que le système politique belge se doit d'éviter ¹⁶. De plus, ce procédé transformerait trop brusquement une minorité en une majorité absolue, ce qui nuirait à son autorité et entraînerait des problèmes de légitimation. Si le candidat "ministre-président" obtient la majorité absolue au premier tour, il peut composer un gouvernement sur une base partisane. Il a reçu un mandat explicite des citoyens pour ce faire. Mais, si le candidat n'obtient pas la majorité absolue, ce qui est le plus probable étant donné le fractionnement des partis belges, les deux candidats restant en compétition pour le ballottage doivent composer une équipe gouvernementale. Cette équipe gouvernementale sera vraisemblablement plus large qu'un simple montage partisan. Les deux candidats restants peuvent décider de mettre sur pied une équipe unipartite. Mais il y a une forte probabilité pour que le candidat venant en seconde position tente de s'attirer les suffrages des électeurs soutenant les candidats éliminés au cours du premier tour en proposant une équipe de coalition, avec un ou plusieurs de ces partis.

Le candidat venant en première position peut augmenter et augmentera probablement ses chances d'obtenir la majorité en désignant au sein de son gouvernement des personnalités attrayantes aux yeux des électeurs dont les candidats sont éliminés et qui doivent réorienter leur suffrage s'ils souhaitent l'exprimer valablement au second tour. Notons que par ce mécanisme une impulsion favorable à la diminution de la fractionalisation des partis politiques est introduite dans le régime politique.

Les plus-values de cette formule résident tant dans la teneur élevée en information, sinon dans la capacité de décision du premier tour, que dans la possibilité de mettre sur pied une véritable coalition au second tour, légitimée et entièrement

(15) L. MILBRATH, M. GOEL, *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics*. Chicago, 1977, (2ème édition), p. 136-141.

(16) L. HOLVOET, Simulatie van een meerderheidsstelsel in België. *Res Publica*, 1977, n° 3, p. 529-541.

revêtu de l'autorité démocratique par les citoyens. C'est la nation – par la technique du vote majoritaire au deuxième tour – qui élit son gouvernement avec un projet politique déterminé et lui confie la mission de diriger la société pendant quatre ans.

Un élément constitutif de ce procédé est la compétence accrue du premier ministre. Il propose des ministres qui seront nommés par le roi si son équipe gouvernementale obtient la majorité. Le premier ministre peut également révoquer les ministres, avec une limite de deux par an, afin que le gouvernement ne puisse être bloqué de l'intérieur. En cas de révocation, le premier ministre propose de nouveaux candidats au roi pour nomination.

En outre, le premier ministre acquiert la compétence du chancelier fédéral allemand. "Le chancelier fédéral détermine les lignes directrices de la politique et en assume la responsabilité. Dans les limites de ces lignes directrices, chaque ministre fédéral administre son domaine d'activité de manière autonome et sous sa propre responsabilité. Le gouvernement fédéral tranche les conflits d'opinion" (art. 65 de la Constitution de la RFA). Ceci signifie que le premier ministre a la compétence de définir l'orientation de la politique gouvernementale et, pour ce faire, de donner les indications nécessaires, tant en général que dans les cas particuliers. En tenant compte de ces lignes directrices, chaque ministre dirige son département de manière autonome. Le gouvernement délibère et tranche pour toutes les matières d'intérêt politique général. Le gouvernement arbitre les différends entre les ministres ¹⁷.

Conséquence de la propagation du gouvernement de législature en Belgique, la personnalité politique d'un premier ministre alliée à la compétence du chancelier allemand est une idée qui a déjà fait son chemin dans le milieu des dirigeants politiques en Belgique ¹⁸. Les différences subsistent. Le premier ministre peut nommer et révoquer des ministres dans une mesure limitée. Il s'agit d'une manière complémentaire d'arbitrer les litiges au sein du gouvernement et, en même temps, d'un instrument de sanction pour la continuation des lignes politiques générales telles qu'elles ont été définies par le premier ministre. La seconde différence avec le chancelier allemand est l'impossibilité pour le parlement d'accuser le premier ministre à la démission au moyen d'un vote de défiance constructif. La contre-partie pour ce pouvoir plus important est la mise à l'épreuve plus étendue (deux tours) et plus large (élaboration d'une équipe gouvernementale) par un mandat des électeurs ¹⁹.

Une objection classique contre l'élection directe du gouvernement, est la relation non fonctionnelle de cette institution avec le parlement. Un gouvernement opposé à un parlement dans lequel aucun parti n'obtient probablement la majorité absolue et composé en outre de tout un éventail de partis n'est-il pas voué à l'immobilisme ? Un tel gouvernement n'est-il pas structurellement condamné à perdre totalement sa fonction de moteur central du système politique ?

(17) A. KOEKKOEK, *Partijleiders en kabinetsformatie*. Deventer, 1978, p. 79-80.

(18) Voir par exemple le mémoire du CVP concernant la réforme de l'Etat de 1976 : "Ce n'est pas un gouvernement, mais un candidat premier ministre qui demande la confiance au parlement. Ensuite seulement, le premier ministre compose son cabinet, qui reste au pouvoir pendant la durée entière de la législature."

(19) L'Etat de droit doit évidemment être doté d'une procédure d'empêchement pour les faits répréhensibles (cf. l'*impeachment* américain).

Il convient avant tout de souligner que ce gouvernement n'est plus un mini-parlement placé sous la tutelle de la partitocratie, et que, de ce fait, une partie des matières conflictuelles dans la structuration politique actuelle en Belgique n'existera plus une fois la formule modifiée. En effet, tout ce qui peut ou doit être réglé par voie de décret royal ou ministériel – voir les dix mille décisions à portée générale promulguées chaque décennie – relève dorénavant exclusivement de la décision du premier ministre et du gouvernement²⁰. Cette compétence est déjà du ressort du gouvernement dans la structuration actuelle. Et il ne faut pas oublier que le nouveau gouvernement est élu à l'issue d'une compétition portant sur un programme et une composition déterminés. Il n'est pas né de la réussite chanceuse de la composition d'une coalition gouvernementale plus ou moins aléatoire, mais de la décision directe du pays légal et réel. De ce point de vue, l'efficacité et la démocratie sont accrues.

Si "l'exécution" ne soulève de ce fait aucun problème majeur, la difficulté se cristallise autour du travail législatif. Il est évident que la relation entre le parlement et le gouvernement subira des modifications substantielles. A cet égard, un point fondamental est que, en cas d'élection directe du gouvernement, le parlement cesse d'être la seule représentation de la nation. On continuera à dire que "Tous les pouvoirs émanent de la nation", mais cette émanation ne sera plus seulement décelable au parlement, mais également au gouvernement, à même légitimité démocratique. Cette donnée modifie fondamentalement la relation entre le parlement et le gouvernement également sur le plan de la législation.

Il est utile de faire référence au rapport réel entre le Congrès américain et le président dans le domaine de la législation et de démystifier une certaine image qu'en ont les Européens. Le célèbre sociologue politique américain, S.M. Lipset, écrit : "Les majorités parlementaires aux Etats-Unis se sont montrées aussi instables et versatiles que celles des Chambres de la Troisième et de la Quatrième République (...). Si tous les changements de majorités enregistrés à l'occasion du vote d'une loi importante ou d'une demande d'approbation de la politique du gouvernement, avaient dû entraîner sa chute, les cabinets ministériels auraient été plus nombreux encore aux Etats-Unis qu'ils ne le furent en France sous la Troisième et la Quatrième République"²¹. Pour ceux qui sont empreints du parlementarisme classique, il est indiqué de comprendre qu'il n'y a rien d'antidémocratique à ce qu'un gouvernement, qui a été élu directement, reste en place lorsqu'une législation déterminée est refusée ou est amendée (même malgré une instance qui fait fonction de question de confiance). De 1946 à 1990 les Etats-Unis ont connu 26 années de majorité différente au Congrès comparée à l'affiliation partisane du président ("divided government") et seulement 17 années de congruence de majorité²². Néanmoins, le professeur D. Mayhew de Yale a dû constater qu'en moyenne le nombre de lois importantes passées sous un congrès avec une majorité différente est aussi important que celui des lois importantes votées par un Congrès avec une majorité congruente. Dans les deux situations les commissions

(20) Au cours de la période 1960-1985, à côté de 4.058 lois, 40.044 arrêtés royaux et 11.951 arrêtés ministériels ont été promulgués en Belgique. Voir : Cour des comptes, 143^e livre, 1986-1987, p. 19.

(21) S.M. LIPSET, Egaliser les chances. *Esprit*, 1963, n° 1, p. 65.

(22) D. MENEFFEE-LIBBY, Divided Government as Scapegoat. *Political Science and Politics*. 1991, n° 4, p. 643-646.

d'enquêtes du Congrès scrutent avec une même sévérité²³. Reste à souligner qu'il s'agit dans ce cas de majorités catégoriquement différentes, Républicain(s) contre Démocrate(s) et non pas d'une majorité composite vis à vis d'une opposition hétérogène ; quoi qu'aux Etats-Unies les partis politiques sont nettement moins contraignants et "intégristes" qu'en Europe²⁴.

Dans la nouvelle formule, le parlement acquiert une autonomie accrue²⁵. Il peut s'opposer au gouvernement, ou tout au moins se montrer critique à son égard : le gouvernement ne tombera pas pour autant, il procédera tout au plus à une correction de sa politique. Le premier ministre et les ministres ne siègent donc plus en tant que meneurs partisans de leurs troupes au parlement. En raison des normes régissant la bonne élaboration des institutions, il y a incompatibilité entre la fonction ministérielle et la fonction parlementaire. Les fractions parlementaires peuvent développer et suivre leur propre dynamique bien davantage. Ce sont dès lors des fractions parlementaires à part entière, et non en premier lieu des fractions majoritaires.

Il est également réaliste de ne pas exclure la possibilité d'un conflit entre un tel parlement et le premier ministre (qui, quelque part, appartient également à un parti) et son gouvernement. Une spirale de moyens de pression mutuels, avec une instance de décision ultime, doit dès lors être prévue. Un premier élément est la limitation dans le temps du mandat du gouvernement. La formule française du "septennat" est beaucoup trop longue. Le président français lui-même s'en rend compte actuellement. La formule américaine de 4 ans est un important élément de contrôle²⁶.

Il est indiqué de conserver les possibilités d'initiative législative existant actuellement en tant que second élément. De même, la possibilité d'amendement doit être maintenue, tant pour le gouvernement que pour le parlement. De ce fait, une partie du conflit peut se dérouler au sein du parlement. Cette solution entraînant un effet de frein pour l'escalade est dès lors recommandable.

Un droit de veto pourrait être accordé au premier ministre en tant que contrepartie pour la possibilité offerte au parlement de rejeter un projet de loi. Le parlement pourrait mettre fin à ce veto en réexaminant la loi non promulguée après un certain laps de temps et l'approuver (éventuellement sous une forme modifiée)²⁷.

Si le premier ministre opposait son veto à cette loi nouvellement approuvée, ceci signifierait que la loi serait proposée à l'électorat dans le cadre d'un référendum de décision, soit sous la forme d'une acceptation ou d'un rejet (si le gouvernement n'a pas introduit de projet de loi), soit sous la forme d'un choix entre les deux solutions (celle du parlement ou celle du gouvernement).

La spirale conflictuelle est très élaborée dans ce cas-ci. Il est peu probable que cette escalade atteigne fréquemment le niveau le plus élevé. Mais, même dans le

(23) D. MAYHEW, *Divided Party Control: Does It Make a Difference? Political Science and Politics*. 1991, n° 4, p. 637-640.

(24) Voir par exemple la notion américaine de "stratarchie".

(25) Il est ramené à une seule et unique chambre.

(26) De plus, la fonction de premier ministre ne peut durer que deux termes au maximum.

(27) Dans la constitution des USA, une majorité qualifiée est demandée et, de plus, cette majorité qualifiée permet de couper court à l'escalade (institutionnelle) (Art. 1 sec. 7).

cas où elle l'atteindrait, un arbitre serait désigné, et cet arbitre est la nation qui donne mandat au parlement et au gouvernement. C'est précisément cette décision de la nation au sommet de l'escalade conflictuelle qui s'avère fondamentalement démocratique et saine pour l'équilibre du système²⁸.

Du reste, l'élection du gouvernement proprement dit recèle un important élément de désescalade et un élément de formation de consensus. Etant donné l'éclatement du système des partis, il est très improbable qu'un candidat obtienne la majorité absolue au premier tour. Le premier tour met en branle un processus de polarisation, même si la multiplicité des candidats entraîne une polarisation polygonale plutôt que bipolaire et, dès lors, moins menaçante. Mais le second tour va précisément dissiper cette polarisation et amener au consensus. Les électeurs dont le candidat n'est plus en course doivent réorienter leur vote. C'est une dissipation de la polarisation. De plus, la compétition entre les deux candidats restant en lice va les inciter à conclure des coalitions avec d'autres partis ou, tout au moins, avec d'autres tendances (cf. les lois de Duverger sur la relation entre les systèmes électoraux et le système des partis : en cas de système majoritaire avec majorité absolue, les partis tendent à la formation "d'alliances")²⁹.

Ces coalitions se présentent devant les électeurs. Une coalition l'emporte. Elle est de ce fait couronnée d'une légitimité démocratique. Ce résultat et cette légitimité peuvent être à juste titre opposés au résultat et à la légitimité du parlement. En fin de compte, la même nation a élu le gouvernement et le parlement. Les corps élus agissent sur base d'une même légitimité et devront se justifier devant la même instance, c'est-à-dire les citoyens, la nation.

Enfin, en Belgique, la part conflictuelle dans la prise de décision est plus limitée que la communication de masse ne laisse entrevoir. Au parlement, le comportement de vote est d'ores et déjà de nature telle que les partis formant le gouvernement et les partis d'opposition suivent, en majorité, une orientation politique identique. Au cours de la période 1954-58, période caractérisée par la lutte scolaire, l'unanimité a été atteinte pour 46% des votes finaux à la Chambre des Représentants et un schéma gouvernement contre opposition n'a été constaté que dans 13% des cas ; au cours des années 1958-61, ces chiffres s'élevaient respectivement à 40 et 42%, et, pour la législature 1961-65, 57% de ces votes ont été entérinés à l'unanimité et 23% selon le schéma gouvernement-opposition³⁰.

(28) Contrairement à M. Duverger (*o.c.*, 1958, p. 86), nous ne pencherions pas pour un renvoi du parlement et du premier ministre devant l'électeur en cas de refus de confiance. La formule d'un référendum de décision paraît meilleure, parce qu'elle est plus claire en tant que verdict, plus directe, et d'une portée plus limitée dans le sens où ce n'est pas le système tout entier qui est soumis à une décision - avec le danger d'un verdict manquant de clarté - mais seulement la matière du conflit, précise et bien délimitée.

(29) M. DUVERGER, *Les partis politiques*. Paris, 1958, p. 246-258 et M. DUVERGER, *Sociologie politique*. Paris, 1967, p. 378-382.

(30) E. LANGERWERF, Het stemgedrag in het parlement. *Res Publica*, n° 1-2, p. 177-188. Pendant l'année électorale 1985 cependant "seulement" 30% des votes finaux se font à l'unanimité. Et dans l'ensemble des votes ces 30% se dissolvent en 6%, vu le nombre élevé des amendements (N = 197) provenant pour 96% de l'opposition. Reste à voir dans quelle mesure la proximité des élections influençait le compartement des fractions parlementaires. M. VERMINCK, Consensus en oppositie in het Belgisch parlement tijdens een verkiezingsjaar. *Res Publica*, 1986, n° 3, p. 475-487.

Voir en outre les données concernant les points de programmes communs des partis politiques dans les programmes des élections de 1965, 1971 et 1974. Dans G. TEGENBOS, Overeenkomst en tegenstellingen in de verkiezingsplatformen. *Res Publica*, 1974, n° 3-4, p. 425-449. ...

Quantitativement, la prise de décision litigieuse ne forme pas le type de décision majoritaire au parlement. Dans la nouvelle structuration, étant donné l'estompe-ment des partis gouvernementaux et d'opposition, mais surtout parce que le parlement est confronté à un projet politique qui a obtenu la majorité absolue des suffrages, le caractère litigieux diminuera encore considérablement. Les prétentions "intégristes" des partis et de leurs programmes sont refoulées à un rang inférieur par cette formule institutionnelle.

Conclusion

Malgré les efforts déployés dans ce domaine au cours des années quatre-vingts, la Belgique occupe parmi les polyarchies occidentales avec l'Italie, la position de tête, en ce qui concerne la partitocratie. En Belgique, il y a une certaine instabilité gouvernementale, considérable par périodes : de 1944 à 1953 et de 1972 à 1981, tempérée par la composition partisane des gouvernements et par la stabilité des ministres, mais attisée par l'indétermination du temps et des conditions de la chute du gouvernement³¹. Avec la Danemark, la Belgique s'est hissée au premier rang en ce qui concerne la fractionnalisation des partis. Contrairement à un certain nombre d'états d'Europe occidentale, la Belgique ne connaît pas l'élection directe du gouvernement par les citoyens. Et, abstraction faite de la fédéralisation, la Belgique occupe une position de tête en matière de vieillissement institutionnel, malgré toutes les modifications de la constitution intervenues depuis 1967, surtout en ce qui concerne le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif³².

Plusieurs innovations sont possibles : système majoritaire, gouvernement de législature, restriction de la compétence législative du parlement par les "pouvoirs spéciaux" et lois-cadres. Mais aucune formule autre que l'élection directe du gouvernement, à travers la personne du premier ministre si la majorité absolue est atteinte d'emblée, ou de l'équipe gouvernementale au cours d'un tour de ballottage, ne combine à aussi haute dose la légitimité, l'autorité démocratique, avec la cohérence de la politique et l'augmentation de l'efficacité.

Les prétentions partitocratiques trop marquées sont expressément réprimées par cette formule gouvernementale. La prédominance de l'élite dans la prise de décision en Belgique s'en trouve considérablement atténuée. Par la programmation, la cohérence et la stabilité accrues, le prix de revient de la politique baisserait considérablement.

Les critères du bon fonctionnement d'un régime polyarchique ne résident pas uniquement, ni même primordialement dans la stabilité gouvernementale, mais dans la capacité du système politique de décider et de décider d'une façon autonome, dans la participation des citoyens aux prises de décisions politiques et dans la légitimité des décisions, c'est-à-dire dans la congruence des mesures politiques aux besoins fondamentaux de la société.

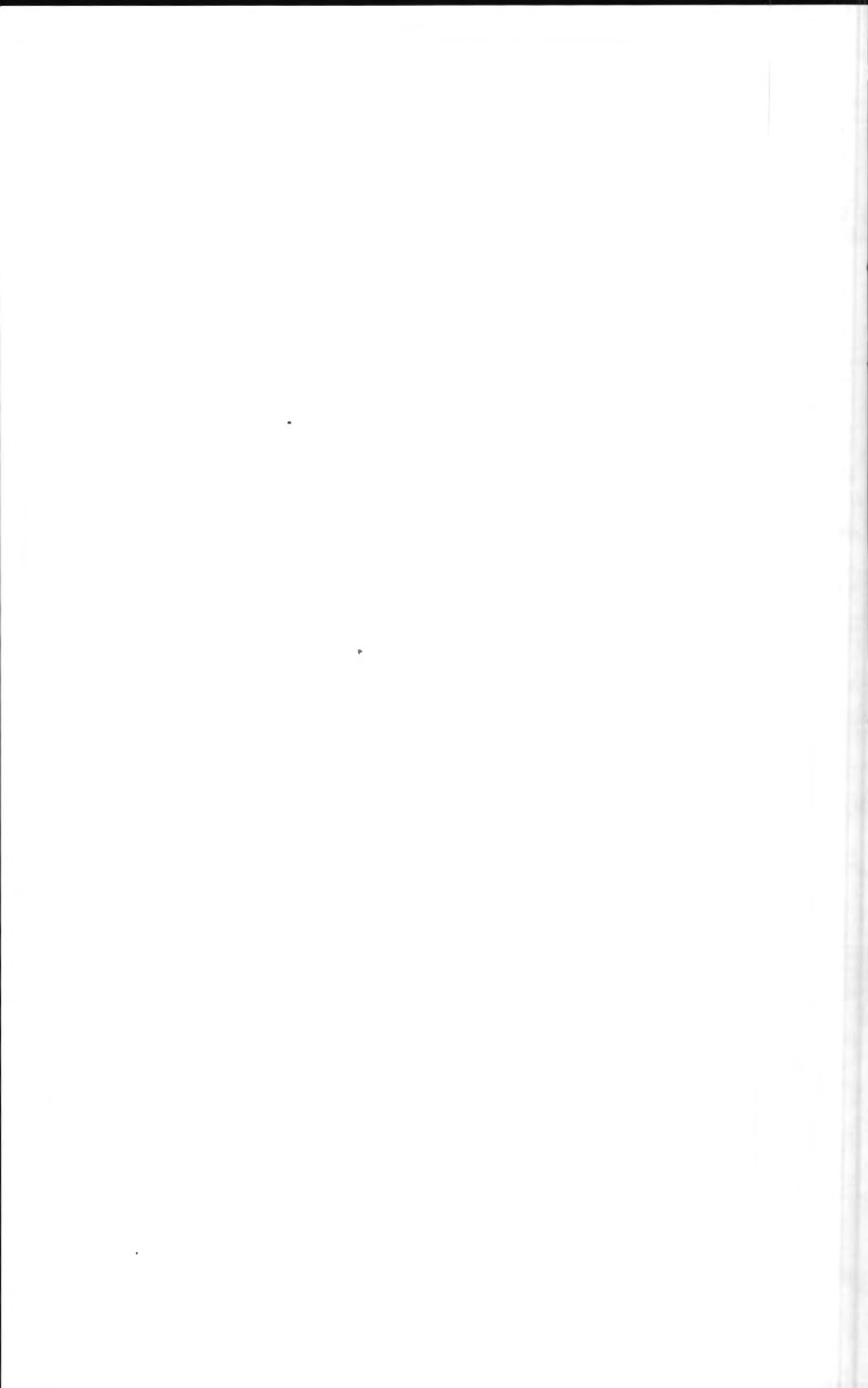
Il faut espérer qu'à la fin du 20ème siècle, le corporatisme politique et le conservatisme institutionnel ne seront pas plus forts que les contraintes de modernisation et les besoins de participation démocratique à la décision politique.

...
En plus, il y a l'effet de l'opposition en tant qu'opposition sur la politique gouvernementale. Voir : W. DEWACHTER, E. LISMONT, G. TEGENBOŠ, The Effect of Opposition on Government Policy. The Belgian Case from 1965 to 1971. *European Journal of Political Research*, 1977, n° 3, p. 245-265.

(31) W. DEWACHTER, Instabilité gouvernementale et stabilité ministérielle en Belgique. *Pouvoirs*, 1990, n° 54, p. 37-49.

Summary: A new technique for the direct election of the government

A simple solution for polyarchies which have not yet solved the problem of electing democratically a government and which have to cope with the problem of multipartism is proposed. The technique proceeds as follows: in a first round the electorate can make a choice between different candidates for the prime ministership. The candidate who obtains an absolute majority forms a government. If no candidate obtains an absolute majority, which is the most likely outcome, the two best placed candidates participate in a second round. However, each of these candidates now presents a complete government coalition to the electorate. The voters can choose between those two coalitions. The coalition with the majority of the vote becomes the government. The criticism against this proposal is being investigated. The new technique is illustrated on the basis of the political situation in Belgium.



Analyse discriminante et vocabulaire politique

Essai méthodologique

par **Jacqueline CHAPELLE,**

Chef de travaux à l'Université de Mons-Hainaut

Pierre COUVREUR

Maître de conférence à l'Université de Mons-Hainaut

et **Giuseppe PAGANO,**

Assistant à l'Université de Mons-Hainaut

I. Introduction

La disparition du bloc communiste et l'ampleur des problèmes économiques, sociaux, écologiques,... expliquent sans doute que nous vivons une époque de dépolitisation où le pragmatique a pris le pas sur l'idéologie. Ce phénomène se traduit en Europe notamment par l'étonnante convergence des politiques économiques pourtant mises en oeuvre par des gouvernements divers qu'ils soient mono ou pluri-partis, socialistes, centristes ou libéraux.

De nombreux auteurs soutiennent que cette *désidéologisation* ne toucherait pas seulement l'action mais aurait également atteint le vocabulaire politique. Les formules auxquelles les hommes politiques ont recours ne seraient plus libérales ou marxistes mais délibérément apolitiques et culturelles ¹.

Cette affirmation est difficile à vérifier. Si l'uniformisation des politiques économiques apparaît assez clairement à travers le choix des instruments et la fixation des objectifs, la banalisation du discours ne peut être attestée qu'à travers une analyse plus longue.

L'objet de cet article est double. Il s'agit d'abord, précisément, d'exposer une *méthode* relativement simple qui, si l'on dispose d'un échantillon suffisant, permettrait de vérifier le bien-fondé de cette assertion. Il s'agit ensuite d'exposer les principaux *résultats* d'une première application prospective sur un échantillon limité.

L'étude se base sur la mise en évidence de *formes lexicales* dont la présence ou l'absence dans le vocabulaire majeur des hommes politiques est spécifique de la droite ou de la gauche, du discours libéral ou socialiste. Le mot spécifique doit être pris au sens *statistique* ². L'approche des occurrences est mathématique et non linguistique. Elle n'englobe ni les relations syntaxiques, ni les processus énonciatifs.

(1) D. LABBE, *Le vocabulaire de François Mitterand*. Paris, 1990, p. 25 ; G. THOVERON, *La communication politique aujourd'hui*. Bruxelles, 1990, p. 216.

(2) A. BERGOUNIAUX, M. LAUNAY, R. MOURIAUX, J.P. SUEUR, M. TOURNIER, *La parole syndicale*. Paris, 1982, p. 97.

Dans une première approche nous nous limitons à une situation minimaliste en choisissant l'échantillon représentatif de ce vocabulaire dans la strate du sommet, à savoir les discours des présidents du Parti Réformateur Libéral (P.R.L.), Daniel Ducarme et Antoine Duquesne et du président du Parti Socialiste (P.S.), Guy Spitaels.

Notre recherche vise à mettre en évidence les mots que ces hommes politiques préfèrent ou évitent en postulant que les fréquences d'emploi des mots signalent des goûts ou des répugnances.

Selon O. REBOUL³, certains mots se chargent de lourds parfums idéologiques et traduisent la position de celui qui les utilise. Il s'agit alors de déceler ces mots à appartenance politique, les désignants socio-politiques, ou, si l'on veut, les mots-étendards, les mots-valeurs, les mots-pôles, à partir du dénombrement de tout le vocabulaire des discours.

La question à laquelle il sera tenté de répondre est la suivante. Est-il possible de distinguer des textes écrits par des personnalités d'obédience politique différente et bien connue, sur la base de mots typiques ?

La démarche comporte deux étapes. Il s'agit d'abord de l'identification des mots discriminants à partir de leurs fréquences. Si, par exemple, il y a deux classes à discriminer (le discours socialiste d'une part, le discours libéral de l'autre), seront retenus les mots ou groupes de mots présentant des fréquences d'apparition très différentes dans l'une et l'autre de ces classes.

En second lieu, on utilisera *l'analyse factorielle discriminante* pour tester la capacité des mots ou groupes de mots retenus à discriminer entre les origines politiques des discours.

II. La méthode

A. Principe

L'analyse discriminante est présentée dans de nombreux ouvrages traitant de l'analyse des données multidimensionnelles⁴, nous nous contenterons donc d'en expliquer brièvement le principe général et son application à la discrimination lexicale.

1. Principe général

Soit un ensemble de p variables quantitatives X^1, \dots, X^p et une variable qualitative Y ayant q valeurs possibles. Ces variables prennent leurs valeurs sur un ensemble de n éléments ou individus. En pratique, on disposera donc d'un tableau de données du type suivant (figure I).

(3) O. REBOUL, *Langage et idéologie*. Paris, 1980.

(4) Voir, par exemple : J.M. ROMEDER, *Méthodes et programmes d'analyse discriminante*. Paris, 1973 ; E. DIDAY, J. LEMAIRE, J. POUGET, F. TESTU, *Éléments d'analyse de données*. Paris, 1982 ; G. SAPORTA, *Probabilités, analyse des données et statistique*. Technip, 1990 ; ou M. TATSUOKA, *Multivariate Analysis*. New York, 1971.

FIGURE I

Le principe de l'analyse discriminante

INDIVIDUS ↓	VARIABLES →	QUANTITATIVES					QUALITATIVE
		X_1	...	X^j	...	X^p	Y
1		X^1_1		X^j_1		X^p_1	Y_1
.							
.							
i		X^1_i		X^j_i		X^p_i	Y_i
.							
.							
n		X^1_n		X^j_n		X^p_n	Y_n

La variable Y définit une partition de l'ensemble des individus en q classes distinctes. Dans notre exemple d'analyse lexicale, la variable qualitative (Y) est l'*appartenance politique*; elle peut prendre deux "valeurs": socialiste ou libéral. Les variables quantitatives (X_j) sont les *fréquences d'apparition* de certains mots ou groupes de mots que nous appellerons les *vocables discriminants*.

Classiquement, on distingue deux formes d'analyse discriminante : l'analyse discriminante *à but descriptif* et l'analyse discriminante *à but décisionnel*.

La première permet de voir si les p variables quantitatives sont aptes à différencier les q classes définies par la variable qualitative. Dans notre exemple, les vocables discriminants sont-ils capables de différencier les discours – ou parties de discours – libéral et socialiste ?

L'idée de base est de construire de nouvelles variables quantitatives, combinaisons linéaires des variables initiales, qui prennent des valeurs "proches" pour des individus d'une même classe et des valeurs "éloignées" pour des individus de classes distinctes.

Ces nouvelles variables sont appelées *facteurs discriminants* et on parle ainsi d'analyse factorielle discriminante. Concrètement, on procède comme suit. Le premier facteur discriminant est celui qui a le report variance interclasses / variance intra-classes maximum ; le deuxième facteur discriminant est indépendant du premier et maximise encore le précédent rapport, et ainsi de suite. La théorie montre qu'il y a q-1 facteurs discriminants et que les pouvoirs discriminants successifs sont décroissants.

Le problème dans le cas de l'analyse discriminante à but décisionnel consiste à "décider" à quelle classe appartient un individu pour lequel connaît les valeurs des X_j ($j=1, \dots, p$) mais pas celle de Y qui détermine sa classe.

En utilisant les facteurs discriminants présentés ci-devant et en se fixant une règle d'affectation, on conçoit qu'il sera possible d'identifier la classe d'un individu "anonyme". Son application à l'analyse lexicale consisterait à classer un discours dont on ignore l'origine, en socialiste ou libéral en fonction des mots qui le composent.

L'analyse discriminante à but décisionnel est donc une suite de l'analyse discriminante à but descriptif. Elle comporte essentiellement trois phases.

Il s'agit, d'abord, de l'élaboration du modèle discriminant à partir d'un échantillon "de base". Celui-ci et l'échantillon "test" introduit ci-après sont constitués d'individus dont la classe est connue. La deuxième phase correspond à l'estimation des performances du modèle (pourcentages d'individus classés correctement) à l'intervention d'un échantillon "test", l'échantillon "de base" pouvant surestimer ces performances. Enfin, la troisième phase consiste en l'application du modèle à des individus "anonymes".

2. Application à la discrimination lexicale

L'analogie entre l'analyse discriminante et la séparation lexicale peut être résumée comme suit (figure II).

FIGURE II
Analyse discriminante et séparation lexicale

	ANALYSE DISCRIMINANTE	SEPARATION LEXICALE
Individu à classer	i	Discours ou partie de discours (groupes de propositions)
Nombre total d'individus	n	169 groupes de propositions
Variable quantitative	X_i avec $i = 1, \dots, p$	Fréquence d'apparition d'un mot ou groupe de mots appelé <i>vocabulaire discriminant</i>
Variable qualitative	Y (pouvant prendre q valeurs)	Appartenance politique : pouvant prendre 2 valeurs : libéral ou socialiste

L'objectif est ici essentiellement de faire de l'analyse discriminante à but descriptif puisque la question est de savoir si représenter un discours politique sur la seule base des fréquences lexicales peut rendre compte de son appartenance politique.

Les deux étapes retenues actuellement sont l'élaboration d'un modèle discriminant à partir d'un échantillon comprenant trois textes et l'estimation des performances du modèle (pourcentage de parties du discours classées correctement).

B. Les étapes de l'analyse

1. L'échantillon

L'échantillon que nous avons retenu pour cette analyse comprend trois discours regroupés en deux sous-échantillons.

Le premier sous-échantillon correspond au discours prononcé par M. Guy Spitaels, président du Parti Socialiste, à Ottignies – Louvain-la-Neuve, à l'occasion de la Convention – Forum des 24 et 25 novembre 1990. Il comporte 9.257 mots que nous avons regroupés en 707 propositions – la proposition est une unité

indépendante énonçable – puis en 66 *groupes de propositions*. En effet, c'est le groupe de propositions et non la proposition ou la phrase qui est choisi comme unité de segmentation du texte.

Le second sous-échantillon a été obtenu par addition de deux discours prononcés respectivement par M. Antoine Duquesne, président du Parti Réformateur Libéral, à l'occasion du Comité permanent de Gembloux, le 23 février 1991 ; et par M. Daniel Ducarme, vice-président de ce parti, à l'occasion du Congrès doctrinal de Liège, le 23 décembre 1989. Ensemble, ces deux discours comptent 13.413 mots regroupés en 1.091 propositions et en 103 groupes de propositions.

Comme on peut le constater les échantillons utilisés présentent un caractère limité. Rien ne nous permet d'affirmer, en effet, qu'ils soient représentatifs, respectivement, du discours libéral et du discours socialiste.

D'abord parce que l'évolution dans le temps du vocabulaire politique limite leur représentativité éventuelle à la période actuelle.

Ensuite, le nombre restreint d'auteurs ne nous permet pas d'exclure a priori, le caractère atypique du vocabulaire utilisé par rapport au discours actuel de l'ensemble du Parti Socialiste et de l'ensemble du Parti Réformateur Libéral.

Notre analyse ne permet donc aucune généralisation ; mais, comme nous l'avons signalé dans l'introduction, la méthode utilisée est encore à un stade *exploratoire* et notre objectif se limite ici à un premier test.

2. Le relevé du vocabulaire politique

En toute première analyse, il nous a semblé logique d'étudier les mots utilisés dans chaque discours et leur fréquence d'apparition. Nous avons retenu tous les mots ou vocables *significatifs* : les substantifs, les adjectifs qualificatifs, verbes et adverbes, en n'envisageant pas leur univers sémantique. Après avoir regroupé toutes les formes se rapportant visiblement à un même vocable (masculin, féminin, singulier, pluriel, formes conjuguées, pronoms remplaçant le vocable) nous avons retenu les vocables le plus fréquents, c'est-à-dire *tous ceux apparaissant au moins deux fois dans l'un ou l'autre des sous-échantillons*.

De cette façon, on a retenu 441 vocables dont les plus représentatifs sont repris au tableau I ci-dessous avec leurs fréquences d'apparition dans chacun des sous-échantillons.

3. Choix de l'unité statistique

Ces vocables les plus fréquents permettent-ils de reclasser correctement les parties des deux sous-échantillons, le sous-échantillon socialiste et le sous-échantillon libéral ? Pour répondre à cette question, il convenait d'abord de préciser ce que l'on entend par *partie* des sous-échantillons.

L'unité de base était la *proposition* telle que nous l'avons définie ci-dessus. Cependant, il restait possible de regrouper plusieurs propositions en blocs. Pour cette première analyse, nous avons retenu des *blocs (ou groupes) de dix propositions* environ. De cette façon sont apparus 66 blocs dans le discours socialiste et 103 blocs pour le sous-échantillon libéral, soit un total général de 169 blocs. Ce sont ces blocs que l'analyse discriminante devrait reclasser correctement sur la base des vocables discriminants.

III. Les résultats

Les résultats doivent être analysés à deux égards.

D'une part, d'un point de vue technique, il s'agit de *tester* une méthode d'analyse. On examinera donc d'abord les performances du modèle. Celles-ci sont appréciées à travers les taux de reconnaissance, c'est-à-dire le pourcentage de groupes de propositions qui seront reclassées correctement.

D'autre part, si la méthode est efficace, les vocables discriminants deviennent représentatifs d'un type de discours au moins sur l'échantillon considéré. Ils peuvent alors être analysés d'un point de vue socio-politique.

A. Les vocables discriminants

1. Sélection

La première question qui se pose pour l'application d'une telle méthode est celle de la *sélection des éléments discriminants*. Quels vocables sont, plus que d'autres, susceptibles de caractériser le sous-échantillon socialiste par rapport au libéral? Quel critères utiliser pour les sélectionner? Combien en retenir?

Dans un premier temps, nous avons retenu *tous les vocables qui apparaissent au moins deux fois dans l'un ou l'autre des sous-échantillons*. De cette façon, 441 vocables ont été repris. Il est clair, cependant, que le pouvoir discriminant de ces 441 vocables est variable, de sorte que la deuxième étape consistait à les ranger en fonction de leur pouvoir discriminant⁵.

A cette fin, nous avons mis en oeuvre un test X^2 de dépendance entre la fréquence du vocable et l'appartenance politique du discours. Ce test s'est avéré significatif au seuil de 1% pour 34 vocables, à un seuil compris entre 1 et 5% pour 47 vocables et à un seuil compris entre 5 et 10% pour 41 vocables.

On trouvera au tableau I ci-dessous la liste de ces 122 vocables discriminants ainsi que le seuil de signification du test.

TABLEAU I
Vocables discriminants et seuils de signification

	SEUIL	
	$0.05 < \alpha \leq 0.1$	$0.01 < \alpha \leq 0.05$
1) Militant	Groupe	Collectif
2) Revendication	Déséquilibre	Démographie
3) Capitalisme	Politique	Action
4) Dépenses	Aide	Mouvement
5) Socialisme	Crise	Contrôle
6) Parti	Projet	Formation
7) Pouvoirs	Ressources	Investissement

(5) La procédure discriminante du logiciel SPSS permet, en principe, de sélectionner les éléments les plus discriminants. Cependant, le logiciel ne traite qu'un maximum de 200 variables. Il convenait donc de procéder à une première sélection.

8) Chômage	Vie	Structure
9) Région	Gouvernement	Libéral
10) Wallon	Homme	Amis
11) Choix	Société	Ecologie
12) Consommateur	Gauche	Protection
13) Masculin	Développement	Société
14) Peuple	Croissance	Marché
15) Familial	Individu	Economie
16) Féminin	Système	Tiers-monde
17) Inégalité	Facilité	Citoyen
18) Marginal	Faveur	Industrialisé
19) Pacifisme	Harmoniser	Production
20) Accroître	Infrastructure	Public
21) Assumer	Monde	Revenus
22) Central	Nécessaire	Femme
23) Conseil	Privatisation	Secteur
24) Croire	Etudiant	Améliorer
25) Demande	Alliance	Convient
26) Fermeté	Autonomie	Durée
27) Fin	Cadre	Entente
28) Intégration	Certain	Renforcer
29) Intérêt	Clair	Renouveler
30) Matière	Dire	Terme
31) Moment	Décentralisation	Toutefois
32) Norme	Essentiel	Élément
33) Oeuvre	Expérience	Evidence
34) Orientation	Fondateurs	Egalité
35) Permanent	Garde	
36) Permettre	Habitude	
37) Pratique	Imagination	
38) Préférence	Menace	
39) Réalisation	Mesure	
40) Réunion	Occidental	
41) Souhait	Priorité	
42)	Prétendre	
43)	Rapide	
44)	Rapport	
45)	Rester	
46)	Stabilité	
47)	Liberté	

2. Valeur discriminante

En reprenant les 81 vocables dont le seuil de signification au test X^2 est inférieur ou égal à 5%, le logiciel SPSS permet de classer les vocables les plus discriminants sur la base des coefficients de corrélation entre les variables discriminantes et la fonction discriminante. Le tableau II fournit la liste des 30 vocables les plus discriminants ainsi que leur coefficient de corrélation.

TABLEAU II

Corrélation entre variables discriminantes et fonction discriminante

Vocables discriminants	Occurrences		Coefficient de corrélation
	Disc. Soc.	Disc. Lib.	
1) Marché	40	2	.20449
2) Action	41	13	.19593
3) Social	46	13	.19555
4) Collectif	19	1	.17149
5) Amis	0	22	-.17090
6) Convient	11	1	.16907
7) Renforcement	12	2	.16449
8) Structure	12	2	.16436
9) Tiers-monde	19	2	.16309
10) Amélioration	8	0	.16072
11) Libéral	1	46	-.15588
12) Public	29	9	.15413
13) Mouvement	16	2	.15352
14) Industries	9	0	.15336
15) Femme	26	3	.15149
16) Economie	39	21	.15149
17) Développe- ment	30	10	.14873
18) Protection	25	4	.14147
19) Egalité	11	0	.14142
20) Durée	8	1	.13842
21) Société	24	13	.13806
22) Investissement	6	0	.13685
23) Démographie	6	0	.13685
24) Terme	9	1	.13573
25) Liberté	1	26	-.13121
26) Revenu	7	0	.12976
27) Masse	13	3	.12770
28) Renouveler	16	8	.12582
29) Projet	14	2	.12582
30) Toutefois	7	1	.12582

B. Les taux de reconnaissance

Ces vocables permettent-ils de classer correctement un bref extrait de discours, ce que nous avons appelé un groupe de propositions ? Le tableau III ci-dessous indique que le taux de reconnaissance moyen est particulièrement élevé. Il montre en outre qu'un nombre limité de vocables suffit à obtenir des taux de reconnaissance déjà largement significatifs.

TABLEAU III
Les taux de reconnaissance

	Disc. Soc.	Disc. Lib.	Total
N. de groupes de propositions	66	103	169
	10 vocables		
Groupes cl. Corr.	49	101	150
Tx. Recon. (%)	74.2	98.1	88.8
	20 vocables		
Groupes cl. Corr.	56	101	157
Tx. Recon. (%)	84.8	98.1	92.9
	34 vocables		
Groupes cl. Corr.	62	103	165
Tx. Recon. (%)	93.9	100	97.6
	81 vocables		
Groupes cl. Corr.	66	103	199
Tx. Recon. (%)	100.0	100.0	100.0

Si l'on retient les 10 vocables les plus significatifs selon le test X^2 , on s'aperçoit que 88% des groupes de propositions sont reclassés correctement.

Ce pourcentage est plus élevé pour les discours libéraux (98.1%) que pour le discours socialiste (74.2%). Les 20 vocables les plus significatifs permettent de reclasser correctement 92.9% des groupes de propositions. L'amélioration est due exclusivement au discours socialiste dont 84.8% des groupes de propositions sont désormais identifiés correctement. Les 34 vocables pour lesquels le test X^2 est significatif au seuil de 0.01, permettent de reclasser correctement 97.63% des groupes de propositions dont tous les groupes de propositions contenus dans les deux discours libéraux et 93.9% du discours socialiste. Enfin, les 81 vocables pour lesquels le test est significatif au seuil de 0.05, permettent de reclasser correctement tous les groupes de propositions.

Les taux de reconnaissance plus élevés des groupes de propositions libérales tiennent sans doute à l'importance des échantillons. Les deux textes libéraux étant ensemble plus longs que le texte socialiste, la méthode a pu exercer ses capacités discriminantes sur une matière plus abondante, ce qui en accroît l'efficacité.

En dehors de cette particularité, il ressort clairement de cet exercice que l'analyse factorielle discriminante appliquée à partir de critères simples, se prête bien à l'étude du discours politique.

IV. Conclusions et perspectives

A. La méthode

A ce stade, deux conclusions peuvent être tirées.

D'une part, l'analyse discriminante semble se prêter utilement à l'étude du discours politique. Sur la base de technique simples et au moyen d'un logiciel statistique bien connu, elle permet une différenciation efficace des groupes de propositions repris dans un discours socialiste et dans deux discours libéraux. Les taux de reconnaissance obtenus à partir d'un nombre restreint de vocables sont certainement remarquables.

Il faut, d'autre part, limiter la portée de ce résultat compte tenu de l'étroitesse des échantillons utilisés. A ce stade, toute généralisation serait prématurée. On ne peut notamment affirmer que les vocables discriminants retenus pourraient également reclasser correctement des propositions extraites d'autres discours socialistes ou libéraux.

L'influence des échantillons est d'ailleurs perceptible lorsqu'on observe les vocables les plus discriminants repris au tableau I. Deux d'entre eux, *toutefois* et *renouveler* ne sont sans doute pas représentatifs d'un discours politique mais plutôt d'une tournure propre à l'auteur. De tels phénomènes seraient vraisemblablement atténués et sans doute même disparaîtraient si les échantillons étaient plus larges et comprenaient un nombre d'auteurs sensiblement plus élevé.

Enfin, les développements futurs de la méthode peuvent être envisagés de deux façons.

La première consiste à élargir les échantillons qui ont servi à l'identification des vocables discriminants. Le nombre de textes devrait être accru d'abord pour élargir l'échantillon à d'autres partis et ensuite pour multiplier les auteurs au sein d'un même parti.

La seconde consiste à utiliser la batterie de vocables discriminants identifiés (que ce soit ceux repris ci-dessus ou ceux obtenus à partir d'échantillons plus larges) pour tester leur capacité à reclasser correctement des propositions tirées d'autres discours socialistes ou libéraux : des discours écrits par d'autres personnalités ou à d'autres époques.

B. Le discours politique

Les résultats de cette première étude infirment au moins partiellement l'idée de l'*uniformisation* du discours politique.

Comment, en effet, expliquer alors que quelques mots suffisent à identifier presque à coup sûr l'origine politique d'un groupe de propositions ? D'autant que les vocables retenus comme les plus discriminants ne sont pas des termes passe-partout mais restent chargés d'idéologie. Des termes tels que *marché*, *social*, *collectif*, *structure*, *tiers-monde*, *libéral*, *public*, *protection*, *liberté* ou *égalité* relèvent incontestablement du débat idéologique.

On observera, cependant, que la différenciation idéologique n'est pas nettement marquée même si elle est statistiquement perceptible. D'une part, les deux sous-échantillons reprennent un certain nombre de *vocables non discriminants*, c'est-à-dire présents dans les deux sous-échantillons avec des fréquences largement comparables. Ces mots – Europe, écologie, fédéralisme, fiscalité, traduisent

des préoccupations communes et constituent des thèmes stables du débat politique. D'autre part, certains termes nettement chargés d'idéologie sont *totalelement absents* : prolétaire, syndicat, patronat, camarade, marxisme,...

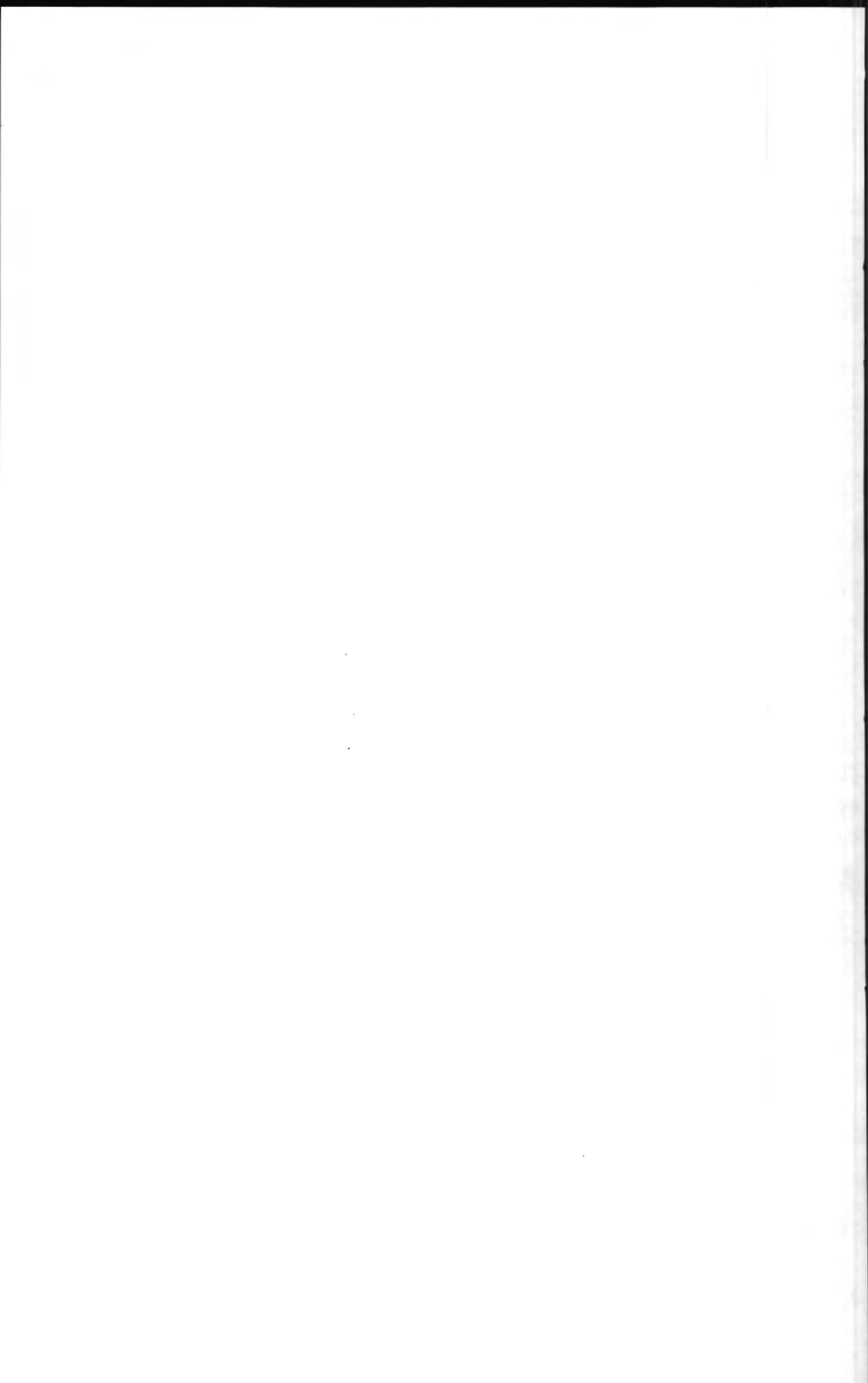
Ainsi, si les discours socialiste et libéraux de notre échantillon contenaient assez de spécificités pour qu'une technique relativement simple les identifie presque à coup sûr, ils semblent néanmoins dénoter un rapprochement du vocabulaire des uns et des autres et un recul de l'idéologie du moins dans sa forme la plus marquée.

Summary: Discriminant analysis and the study of political vocabulary

This paper aims at testing the hypothesis of growing ideological uniformity of political speeches. If political speeches lack ideological differences, it should be difficult to re-classify them only by analyzing the presence or absence of lexical items. We first worked out a method to classify political speeches and then carried a test on two speeches by leading Belgian French-speaking politicians.

The method is based on discriminant analysis. It utilizes the words most encountered in one speech and not in the other as discriminant factors. Statistical softwares then assess a discriminant function used to re-classify short parts of each speech called blocks. The most discriminating 10 factors re-classify correctly 89% of the blocks. The percentage increases to 93% with 20 factors and to 98% with 30 factors.

However the results should be taken with caution because of the limited sample, the test tends to question the growing uniformity of political speeches. The sampled ones had enough specific features for allowing a rather simple method to re-classify most parts of them correctly, even if some typically ideological items are not to be found.



De oorlog om Koeweit... Een politiek strijdpunt in Vlaanderen ?

door Luc VANDEWEYER,

Historicus

Doctor in de Letteren en Wijsbegeerte

De plaatsing van Amerikaanse kernraketten die Sovjetgrondgebied konden bereiken was een belangrijk politiek strijdpunt in de eerste helft van de jaren tachtig. De vredesbeweging bracht de publieke opinie in beroering in gevoelig grotere mate dan ooit tevoren en mobiliseerde vooral in Vlaanderen keer op keer indrukwekkende mensenmassa's. Als gevolg hiervan werden buitenlandse politiek en defensie onderwerp van het publieke debat : pers, politieke partijen, regering, parlement en allerhande actiegroepen en verenigingen spuiden hun opvattingen. Het leek erop dat Vlaanderen vanaf dan veel méér belangstelling zou blijven opbrengen voor dergelijke onderwerpen dan gebruikelijk sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Was de buitenlandse politiek nu definitief een broedplaats voor politieke strijdpunten ¹? Dat zal ondermeer afhangen van de vraag of de vredesbeweging zich kan handhaven als een opinievormende medespeler in het politieke landschap.

1989 bracht de afbraak van de stalinistische ordening in Midden- en Oost-Europa. Daardoor zag de wereld er fundamenteel anders uit. De tegenstelling tussen Oost en West vervaagde. Ook de vredesbeweging stond voor een nieuwe uitdaging. De test voor haar impact als drukingsgroep kwam sneller dan verwacht : de eerste grote crisis van het post-Koude Oorlogtijdperk brak uit begin augustus 1990 ; toen Irak zijn kleine maar olierijke buurstaat Koeweit aanviel ². Deze Koeweit-crisis leidde in de Belgische politieke wereld tot enkele pijnlijke debatten. De vredesbeweging toonde haar aanwezigheid, maar lang niet zo manifest en eenduidig als tijdens het raketten debat in de eerste helft van de jaren tachtig. Waarom niet ?

I. Een verdeelde opstelling ?

De vredesbeweging in Vlaanderen wortelt in diverse historische tradities. Er is de pacifistische fractie, sterk betrokken op de persoonlijke verantwoordelijkheid, vertegenwoordigd door de Internationale van Oorlogstegenstanders (IOT) die haar naam zou veranderen in 'Forum voor Vredesactie'. Verder is er de katholieke tak die vooral gericht is op internationale samenwerking, vertegenwoordigd door Pax Christi. De groep die in de Sovjetpolitiek de belangrijkste vredesactor zag vond haar uitdrukking in Vrede vzw ; de maoïstische in het Initiatiefcomité voor de Verdediging van West-Europa (Ikove). Van de beroepsgroepen die ontstonden tijdens

(1) W. DEWACHTER, Het strijdpunt als besluitvormingsproces in de Belgische politiek. In: *Res Publica*, 1989, nr. 4, blz. 527-550.

(2) Een Nederlandstalig overzicht van de gebeurtenissen : L. DE VOS, *De Derde Wereldoorlog? De Golf 1990-1991*. Leuven, 1991.

de rakettenagitatie bleef enkel de Medische Vereniging voor de Preventie van de Atoomoorlog (MVPA) over als werkzame vereniging. Deze organisaties hadden zich in de loop van de jaren zeventig verzameld in het Overlegcentrum voor de Vrede (OCV) waar ook andere maatschappijkritische groepen en organisaties uit de arbeidersbeweging een plaats vonden. Het OCV bleek, eind 1979, niet in staat om snel te reageren op de voorgenomen plaatsing van nieuwe Amerikaanse kernwapens in West-Europa. De groepen die dat wel wilden verzamelden zich in de ad hoc-koepel 'Vlaams Aktiekomit  tegen Atoomwapens' (Vaka). Het Vaka kende een fikse groei en veroverde zich in de media een plaats als d  woordvoerder van de vredesbeweging. Het groepeerde niet alleen de traditionele vredesorganisaties maar ook verscheidene groepen van nieuw-linkse strekking, waarvan Volkshogeschool Elcker-ik en Oxfam Wereldwinkels de belangrijkste waren, en politieke jongerenorganisaties van SP, VU en KP ³.

In de loop der jaren werd de Vaka-stuurgroep het leidende orgaan waarbij de voorzitter voornamelijk als woordvoerder fungeerde. De Vaka-leiding wilde die sterke positie als actiekoepel blijvend bewaren en versterken, ook als dat ging ten koste van een besluitvorming via overleg. H t middel dat hiervoor gebruikt werd was de betoging. De Vaka-top beseftte dat manifestaties een kristallisatiepunt vormden waarrond de plaatselijke achterban zich verenigde om actie te voeren ⁴. Tijdens dergelijke campagnes werden de besturen van de deelnemende organisaties grotendeels buiten spel gezet. Dit leidde wel tot irritatie maar zolang er een zekere overeenstemming was over doelstellingen en middelen kon dat weinig kwaad. Het ongenoegen bleef bovendien beperkt tot bestuursleden en vrijgestelden en bleef binnenskamers. Omdat dit jarenlang werd volgehouden kon het Vaka zich bij de militanten een haast onaantastbaar imago aankweken. De Vaka-leiding beseftte terdege dat, met een betoging in het vooruitzicht, weinig besturen van organisaties uit de Nieuwe Sociale Bewegingen het zich konden veroorloven, tegenover hun kaders en militanten, om afzijdig te blijven omwille van de gevolgde besluitvorming binnen het Vaka. De nationale betoging was dus haar voornaamste machtsmiddel, niet alleen naar de externe wereld toe maar ook intern. Dat zette kwaad bloed maar dit kwam pas tot uiting toen de rakettenzaak, na de ondertekening van de INF-akkoorden in 1987, afgelopen scheen. Het Vaka verloor gaandeweg zijn vredeskoepelfunctie doordat belangrijke groepen als Pax Christi en IOT eind jaren tachtig afhaakten.

De diverse leidinggevende kringen beseftten nochtans dat een gestructureerde en permanente samenwerking erg belangrijk was als ze als 'vredesbeweging' nog een belangrijke stem in het kapittel wilden behouden. Een oplossing werd einde 1989 gezocht in een nieuwe koepelstructuur. Dit zou ondermeer de tien jaar oude verdeling tussen OCV en Vaka, opheffen. Maar de beweegredenen waarmee de diverse vertegenwoordigers aan de onderhandelingen begonnen waren erg verschillend. Het merendeel van de traditionele vredesorganisaties wilde een overlegkoepel die kon dienen als gespreksforum met de organisaties die hun hoofd-

(3) E. VAN DEN BEGIN, *De vredesbeweging in Vlaanderen*. Antwerpen, 1983.

(4) Dit gebrek aan verknoctheid van waaruit een stabiel en uitgebreid ledenbestand kan opgebouwd worden is kenmerkend voor de Nieuwe Sociale Bewegingen: S. HELLEMANS, *Strijd om de moderniteit*. Leuven, 1990, blz. 226-227: "Bij gebrek aan voor het leven verknochte militanten en organisaties kunnen zij evenwel snel weer van het toneel verdwijnen. De nieuwe bewegingen leven kortstondig van de meeslepende mobilisatiementen, waarin de associatie van persoon, organisatie en beweging, tijdelijk, voor de duur van de mobilisatie, hersteld wordt."

activiteit op een ander terrein ontplooiden maar die toch in de vredesproblematiek geïnteresseerd waren. De mensen die in het Vaka dominant waren wilden in de eerste plaats een structuur op touw zetten waarbij de werking van de koepel primeerde op de deelnemende organisaties en waar actie hoger genoteerd stond op de prioriteitenlijst dan overleg. Daarom eisten zij dat de helft van de stemmen zou toegekend worden aan de plaatselijke actiegroepen en de andere helft aan de deelnemende organisaties. Sommige traditionele maar numeriek en politiek ernstig afgeslankte vredesorganisaties als Vrede en Ikove, aanvaardden deze regeling. Zij hoopten zo nog voelbaar aanwezig te blijven op het vredesforum. Anderen, zoals de Medische Vereniging voor de Preventie van een Atoomoorlog, Pax Christi, de Internationale van Oorlogstegenstanders... verwierpen het voorstel en gingen op hun eentje verder waarbij zij afspraken elkaar regelmatig en naargelang de behoeften te consulteren en desgevallend samen te werken⁵. Het feit dat de eerstgenoemde vredesorganisaties uit een politieke traditie van principiële oppositie kwamen en de volgenden wel een zekere openheid naar en banden met de heersende politieke elite in Vlaanderen hadden, speelde in deze keuze mee.

De Vlaamse vredesbeweging was dus verdeeld. Aan de ene kant bestond er een koepel onder de naam Vaka-OCV die pretendeerde als leider en woordvoerder op te treden van de vredesbeweging in Vlaanderen. Deze groep schoof haar voorzitter Hugo Ongena naar voor als boegbeeld. Aan de andere kant toonden vooral IOT en Pax Christi dat Vaka-OCV niet de hele Vlaamse vredesbeweging vertegenwoordigde. Zo was de situatie in de zomer van 1990 toen de eerste test zou komen voor de Vlaamse vredesbeweging in zijn nieuwe configuratie.

II. Saddam Hoessein valt Koeweit aan

In de nacht van 1 op 2 augustus 1990 viel het Iraakse leger Koeweit aan en door de militaire overmacht werd het kleine staatje snel overrompeld. Het was de eerste fase in een oorlog waarbij een groot deel van de wereld op een of andere manier zou betrokken worden. Dit werd niet verwacht! Wat wapengekletter en enkele grensincidenten misschien wel, maar zeker geen grootscheepse invasie gevolgd door een annexatie van Koeweit als negentiende provincie van Irak⁶. Toch kwam de reactie vrijwel onmiddellijk. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties reageerde met een reeks resoluties tegen Irak. De eerste was nr. 660 op 2 augustus waarbij de onmiddellijke en onvoorwaardelijke terugtrekking werd geëist. De Europese Gemeenschap – toevallig in vergadering – eiste hetzelfde. Irak gaf daaraan geen gevolg en op 6 augustus reageerde de Veiligheidsraad met resolutie 661 waarbij ondermeer een handelsembargo als drukkingsmiddel werd ingesteld⁷.

Het bleef niet beperkt tot een diplomatiek steekspel. De Verenigde Staten stuurden troepen naar Saoedi-Arabië, in eerste instantie om dit land te beveiligen tegen eventuele Iraakse agressie. Na de afkondiging van het embargo was er bovendien een juridisch argument om de militaire inzet uit te breiden tot het militair afgren-

(5) Briefwisseling, verslagen, ontwerp teksten... betreffende deze fusiebesprekingen. Archief Pax Christi Vlaanderen.

(6) Over de aanspraken van Irak op Koeweit en eerdere pogingen tot annexatie: J. KLABBERS, De Iraakse aanspraken op Koeweit. In: *Internationale Spectator*, april 1991, blz. 246-252.

(7) N. BLOKKER, De Veiligheidsraad en Irak: over collectieve veiligheid en collectieve zelfverdediging. In: *Internationale Spectator*, december 1990, blz. 742-748.

delen van Irak. De Amerikaanse eenheden kregen versterking van andere Westerse en van Arabische staten. De Belgische regering stuurde op 13 augustus twee mijnenvegers en een ondersteuningsschip en hield transportvliegtuigen ter beschikking. Dit leidde tot enig gemor omdat een fregat hoe dan ook meer voor de hand lag bij het afdwingen van het VN-embargo maar de regering wilde voorkomen dat de Belgische deelname een "agressieve" indruk zou maken. Irak reageerde op de militaire opbouw door de burgers van Westerse landen gevangen te nemen en door een eventuele ontruiming van Koeweit te koppelen aan het Palestijnse vraagstuk.

De mentale verwerking van de nieuwe situatie vergde tijd. Dat was ook zo bij de Belgische politici. Sinds het rakettenprobleem besefte de politieke elite dat defensie en buitenlandse politiek electoraal belangrijke terreinen waren. Om het gevaar van een te scherpe profilering binnen de regering af te zwakken, was er interministerieel overleg georganiseerd waarin alle regeringspartijen vertegenwoordigd waren. Minister van Buitenlandse Zaken Mark Eyskens was dus sterker gebonden dan zijn voorgangers: "Het Ministercomité voor Buitenlandse Betrekkingen bestaat sinds jaar en dag, maar het kwam vroeger inderdaad zelden bijeen. Nu doet het dat minstens één keer om de veertien dagen... Er is dus een soort collegiale besluitvorming over de belangrijke dossiers"⁸. Zodoende voelden alle coalitiepartners zich tevens voldoende betrokken bij het buitenlands beleid via hun ministers. Tenminste dat was de bedoeling! Gezien de internationale omstandigheden kreeg Minister van Buitenlandse Zaken Mark Eyskens uiteraard vaak de gelegenheid om zijn mening te uiten in de media en dit zinde vele collega's niet want zelden werden zijn uitspraken gedekt door een consensus in de regering. Hij nam, naar de mening van vele politici uit de meerderheid – ook in zijn eigen partij – een te volgzaam standpunt in tegenover de Amerikaanse regering. De regering mikte op een versterking van de Verenigde Naties hetgeen een al te voortvarende confrontatiepolitiek vanwege de grote bondgenoot in Washington zou temperen. Iedereen was vóór het door de Verenigde Naties afgekondigde embargo. De meningen verschilden voorlopig enkel over de manier van afdwingen en over de militaire opbouw die nodig was om Irak tot terugtrekken te bewegen. Maar dat waren slechts nuances. Het verleidde politiek commentator Pol Goossens op 31 augustus tot de vaststelling: "Het vermoeden dat er tussen de traditionele partijen opnieuw een consensus over de buitenlandse politiek bestaat, is de laatste dagen tot een zekerheid gegroeid. Op geen enkel moment kwam het tussen christen-democraten, socialisten, Volksunie en liberalen tot felle meningsverschillen over het Belgisch optreden in de Golf of de te volgen strategie"⁹. De voorgaande jaren was dat héél anders geweest.

De Vlaamse vredesbeweging reageerde traag. Eerst en vooral omdat het vakantie was en er dus weinig mensen bereikbaar waren. De oproep van IOT in augustus om samen een Golf-front op te zetten werd door Pax Christi en de Medici positief onthaald maar Vaka-OCV reageerde niet. Een belangrijk deel van de traditionele vredesbeweging – mensen binnen Vaka, Pax Christi, IOT... – had oog voor de problemen en beweegredenen in regeringskringen. Dat was duidelijk te merken in de verklaring die bijvoorbeeld Pax Christi op 22 augustus aflegde. Daarin werd ernstig rekening gehouden met de eventualiteit van militaire acties. Pax Christi

(8) Minister Eyskens in *De Morgen*, 26 juli 1990, vlak vóór het begin van de Koeweit-crisis.

(9) *De Morgen*, 31 augustus 1990, onder de titel "Standpunt: een consensus die elk debat dreigt te verstikken".

eiste dat deze operaties in elk geval gewettigd en geleid zouden worden door de Veiligheidsraad. Dit was geen afwijking van het principiële pacifistische standpunt maar wel een voorstel om elk eigengereid Amerikaans militair optreden zo mogelijk te voorkomen¹⁰. Die steun aan de regering was niet toevallig. Per slot van rekening waren nogal wat vredesmilitanten gedurende het voorbije decennium opgenomen in de partijkaders of waren zij werkzaam op kabinetten en studiediensten. Anderzijds beschouwden vele jongeren uit de partijkaders zich als nauw verbonden met de vredesbeweging. Dat gold voor al de Vlaamse regeringspartijen¹¹. Bovendien zagen deze vredesorganisaties wel wat in een daadwerkelijk optreden van de Verenigde Naties en hoopten zij ook dat er een bemiddelende rol was weggelegd voor de Europese Gemeenschap. Om dat te stimuleren moesten zij wel rekenen op de Belgische regering.

Er was nog een reden voor steun aan de regering. Die hield immers stevig vast aan het handelsembargo als voornaamste vreedzame drukkingsmiddel – en daarmee aan het VN-standpunt. Dat steunde bovendien op de grootste gemene deler voor de Vlaamse bevolking tegenover dit conflict: geen enkele groep van enig belang pleitte voor een offensieve inzet van Belgische militairen. Behalve dat liepen de interpretaties van de grondslagen van de Koeweitcrisis sterk uiteen. De regering huldigde in het openbaar dat het ging om een schending van het internationaal recht. Maar ook de strategische oliebelangen, het 'Münchentrauma', de afkeer voor een bloeddorstige dictatuur, de vrees voor een agressief moslim-integrisme of Arabisch nationalisme, het geloof dat Irak een vertegenwoordiger was van het arme zuiden en Koeweit een koloniale schepping van uitbuiters en imperialisten... Al deze interpretaties leefden ook binnen de diverse traditionele vredesorganisaties¹². Steun aan het embargo en de afdwingbaarheid ervan was de beste manier om de diverse interpretaties te overbruggen; al kon dat uiteraard nooit geheel sluitend zijn. Wie de kant koos van Irak omdat dit land kon beschouwd worden als een vertegenwoordiger van het arme "Zuiden" stond al een stuk buiten de consensus. Vanuit die optiek was immers ook het embargo onaanvaardbaar. Er was daardoor in potentie springstof aanwezig die de vredesbeweging kon verscheuren. Het grootste deel van de vredesbeweging beseftte evenwel dat het geloof in de kracht van het embargo essentieel was voor een vreedzame oplossing. De maatregel kon bovendien rekenen op een positieve ontvangst bij de Belgische publieke opinie. Het was des te belangrijker omdat het embargo tegen Irak immers ook een test was die van groot belang kon zijn voor de afwikkeling van andere internationale conflicten. Het geloof in de effectiviteit van het embargo kalfde in de Verenigde Staten ondertussen af ten voordele van een militaire oplossing en dat was verontrustend: "De wereld mag niet toegeven aan hen die het succes van

(10) *Standpunt van Pax Christi Vlaanderen t.a.v. de actuele gespannen situatie in het gebied van de Perzische Golf*, 22 augustus 1990.

(11) De regeringsverklaring bevatte verscheidene programmapunten die inspeelden op de verlangens van de vredesbeweging; o.a. de belofte dat België een actieve vredesdiplomatie zou voeren.

(12) Het publiek werd door en via de media overstelpt met analyses en gezichtspunten van politici en deskundigen. Ook de publikaties van de vredesorganisaties deden mee aan die omvangrijke voorlichtingscampagne. De diverse interpretaties kwamen ook aan bod op het parlementaire forum. Voor een overzicht van de parlementaire debatten, zie: *Partis, groupes et medias face au conflit du Golf*. In: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1990, nr. 1303-1304.

een embargo betwijfelen of aan hen die een kort en beperkt militair ingrijpen voor- spiegelen”¹³.

Er was dus helemaal geen tumult in het land, niettegenstaande Belgische militairen naar de Golf en naar een potentiële oorlog opstoomden. Op 31 augustus stelde Pol Goossens teleurgesteld vast: “Allicht is de schraalheid van het parlementair debat een weerspiegeling van de onthutsende stilte in de maatschappij zelf. Tot dusver heeft zich geen waakzame intelligentia gemanifesteerd die het beleid dwong om de instant-analyses prijs te geven en een alternatief te zoeken voor de uitgesproken militaire strategie in de Golf”¹⁴. Dezelfde dag riepen Vaka-OCV en het Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking (NCOS) de pers bijeen voor de verkondiging van hun analyse van het conflict. De gebeurtenissen werden “uitdrukkelijk” binnen een Noord-Zuid tegenstelling geplaatst waarbij de Arabische wereld gerekend werd tot het Zuiden. Er werd kritiek gespuid op de regering die zich tezeer liet meeslepen in een militaire aanpak. België mocht daaraan op geen enkele manier meewerken en moest zich toelagen op diplomatieke oplossingen waarbij de kanalen van de VN en de Arabische wereld moesten worden gebruikt¹⁵. De regering werd niet frontaal aangevallen maar er werd daarmee wel conflictstof bij elkaar gebracht.

In de tekst van de persconferentie stond het volgende zinnetje: “Wij begrijpen ook niet dat regeringspartijen die zich destijds (1987) vanuit de oppositie radicaal hebben verzet tegen het sturen van mijnenvegers naar de Golf, zich nu wel akkoord verklaren met het gevoerde beleid”. Dat was ondermeer bedoeld voor de Volksunie. Die partij was daarvoor evenwel weinig gevoelig omdat ze het Vaka-OCV traditioneel niet als referentiepunt beschouwde. Ook organisatorisch waren er amper banden. Vooral voor de Vlaamse socialisten, die veel nauwer aanleunden bij Vaka en NCOS, kwam deze opmerking hard aan. SP-voorzitter Frank Vandembroucke reageerde met een open brief op deze kritiek waarbij hij er op wees dat de verantwoordelijkheid van Saddam Hoessein zeer groot was. Dat werd op de persconferentie inderdaad in belangrijke mate onder de mat geschoven¹⁶.

Defensiespecialist en Minister van Binnenlandse Zaken Louis Tobback had door dat er een campagne werd opgestart die zijn partij electorale pluimen zou kosten. “Ik heb er vanaf de dag dat ik minister werd psychologisch rekening mee gehouden dat een bepaald volkje van links... alleen maar zat te wachten op het moment waarop ze konden roepen: ‘Verraad!’ Ik zit nu al meer dan dertig jaar in de politiek, en heb ze nooit anders gekend”¹⁷.

Een aantal militanten van linkse strekking vond inderdaad dat de gematigde en voorwaardelijke ondersteuning van de regeringspolitiek onverteerbaar was. Een deel, te situeren in de uiterst-linkse hoek, zocht de confrontatie met de regering en begon zich te roeren¹⁸. Vooral Vaka-OCV voelde het initiatief ontglippen en wilde deze groeiende bedreiging op de linkervleugel neutraliseren door alle groe-

(13) *Aanvullende verklaring van Pax Christi Vlaanderen*, 11 oktober 1990.

(14) *De Morgen*, 31 augustus 1990.

(15) Vaka-OCV over de Golf: *Oorlog neen! Vredespolitiek ja!*, teksten van de persconferentie gepubliceerd in *Intern Bulletin*, onderdeel van *De Vredeskrant*, september 1990.

(16) *De Standaard*, 12 september 1990.

(17) Interview in *Humo*, 21 november 1990.

(18) *Solidair*, het blad van de maoïstische PvdA, vroeg op 15 augustus 1990 de terugtrekking van de Amerikaanse troepen en was op 12 september gekant tegen het zenden van Belgische eenheden naar het gebied.

peringen rond de tafel te brengen met het oog op een gemeenschappelijk eisenplatform en een actieschema. Slechts na enig aandringen kreeg zij de traditionele vredesorganisaties mee aan tafel op 17 oktober 1990¹⁹. Tijdens de ellenlang uitgesponnen discussies bleek dat uiterst-links, dat aldaar numeriek sterk vertegenwoordigd was, absoluut geen voorstander was van het VN-embargo. Deze deelnemers namen onverbloemd een pro-Iraakse houding aan en kantten zich tegen het embargo als drukkingsmiddel tegenover Bagdad. De breuklijn was daarmee duidelijk getrokken. De traditionele vredesorganisaties, mét Vaka-OCV, verzamelden zich in een Initiatiefgroep 'Voor Vrede in het Midden-Oosten'.

De maoïstische PvdA en gelijkaardige groeperingen begonnen een, naar hun normen, grootscheepse agitatie tegen de regeringspolitiek en tegen de besturen van de diverse vredesorganisaties. Deze campagne moet tevens gezien worden in de strijd om de macht die binnen klein links gevoerd wordt. Voor een cellenpartij als de PvdA is een toename aan militanten immers veel belangrijker dan een toename aan electoraat. Zij zochten hun kaders uit te breiden door een confrontatiestrategie te voeren. In het Antwerpse was die al een hele tijd bezig via het Anti-Fascistisch Front dat systematisch rellen zocht met Vlaams Blok-aanhangers waarbij zij ook jonge immigranten probeerden te engageren. Dergelijke herrieschopperij kan mensen begeisteren en dus omtoveren tot potentiële militanten. De Koeweit-crisis bood de kans om een ander publiek aan te boren. Sinds het ontstaan van het tiersmondisme in de jaren zestig bestaat er een behoorlijk grote groep Derde Wereld-militanten bij wie een sterke anti-Westerse ingesteldheid heerst en die de Derde Wereld als maatstaf hanteren voor de beoordeling van het wereldgebeuren. Deze mensen waren een belangrijke steunpilaar van de vredesbeweging. Om die groep aan te spreken werd de Koeweit-crisis door uiterst links systematisch voorgesteld als een Noord-Zuidconflict waarbij de Amerikanen en hun bondgenoten de rol van hebzuchtige agressoren vervullen. Deze voorstelling had onmiskenbaar succes. Uiterst links besepte terdege dat niet elke militant het eens kon zijn met het voorzichtige, pro VN-standpunt van Vaka-OCV, Pax Christi, IOT... De rituele anti-establishmenthouding die in die kringen gebruikelijk was gaf daar aanleiding toe. Het was niet enkel de PvdA, of daaraan verwanten, die zo dachten. Het gezelschap werd gecompleteerd door trotskisten, anarchisten en 'vredeskamp'-mensen, die onder leiding van ex-europarlementslid en priester Jef Ulburghs, naar Irak trokken om symbolisch verzet aan te tekenen tegen het militaire afdwingen van de VN-resoluties. Ook zij verwierpen de tactiek van het handelsembargo en wensten het conflict te zien in termen van de Noord-Zuidtegenstelling. Een oplossing moest er komen op diplomatieke wijze en op 'Arabisch' niveau. België moest zijn schepen en manschappen uit het Golfgebied terugtrekken²⁰. Dat was een aanduiding hoe ook in katholieke kringen, grosso modo te situeren onder de koepel Kerk- en Maatschappijkritische Kristenen (MKK), deze visie aanhangers vond.

Tijdens de rakettenagitatie waren deze uiterst-linkse groepen in de betogingen amper opgevallen. De kring die van Koeweit een politiek strijdpunt wilde maken was evenwel maatschappelijk veel beperkter zodat hun relatief aandeel sterk toenam. Deze scheiding der geesten binnen de vredesbeweging greep plaats tegen de achtergrond van een formidabel media-offensief vanwege de Irakezen. Daarin

(19) *Golf-front: voorstel van platform*, opgesteld door het dagelijks bestuur van Vaka-OCV, 2 november 1990, met het oog op de vergadering van 17 oktober.

(20) Zie interview met Mark Vandepitte en Jef Ulburghs in *De Standaard*, 22-23 december 1990.

speelde de koppeling aan de Palestijnse zaak en de gijzelaarskwestie een belangrijke rol. Het vasthouden van burgers van Westerse staten en hun gedwongen verblijf bij zogenaamde 'strategische' doelwitten, vatbaar voor luchtaanvallen, zette in het Westen de publieke opinie verder op tegen Saddam Hoessein. De herinnering aan de aanvallen met gifgas tegen Iraniërs en Koerden was nog niet verwaagd. Niet zo bij de mensen met een 'tiersmondistische' perceptie van het conflict. Daar viel vooral de koppeling door Saddam Hoessein aan het Palestijnse probleem in goede aarde. Ook de gijzelneming werd beschouwd als een verantwoord diplomatieke zet in de Arabische cultuur. Daarbij vertoonden zij evenwel niet het minste begrip voor de Westerse visie die dit beschouwde als weinig minder dan een oorlogsmisdaad. Saddam Hoesseins propaganda had dus niet enkel bij een aanzienlijk deel van de publieke opinie in andere Arabische staten succes, maar ook bij een kleine minderheid hier bij ons.

Het bleek dat uiterst links de Koeweit-crisis aangreep als een gelegenheid om haar ideologische beeldvorming betreffende de "Westerse uitbuiters" terug op te poetsen. Zij stichtten een samenwerkingsverband waarin de organisatienetwerken van de diverse klein-linkse partijen en gelijkgezinde 'onafhankelijken' zich verenigden. De eerste actie van deze Coördinatie tegen de Golfoorlog was een oproep om op 25 november in Brussel te betogen. De eisen waren: "Voor vrede in het Midden-Oosten. Geen oorlog om de olie. Stop de militaire escalatie. Terugtrekking van alle vreemde troepen uit de Golf. Voor een diplomatieke oplossing op Arabisch niveau met steun van de UNO. Geen Belgisch geld voor een oorlog in de Golf. Vredesdividend: 10 procent." Al was dat verhullend, het feit dat het embargo niet werd onderschreven en dat alle "vreemde troepen uit de Golf" zich moesten terugtrekken, betekende een fameuze steun aan de Iraakse zaak.

Nochtans tekenden vele prominenten uit diverse hoeken van de samenleving de oproep ²¹. Deze uiterst-linkse agitatie, samen met de groeiende kritiek vanwege de voorstanders van een militair ingrijpen op het embargo, dwong de traditionele vredesorganisaties tot het opzetten van een campagne. Ze riepen hun mensen samen en beslisten te starten met een prikactie op de trappen van de Brusselse Beurs op vrijdag 23 november en een persconferentie waarop hun visie en eisen kenbaar zouden gemaakt worden. Op 21 december zou in Brussel betoogd worden. Het motto was "embargo ja, oorlog neen". Op zondag 25 november bleek dat dit standpunt niet iedereen bevredigde. De Coördinatie betoogde die dag in Brussel tegen de Westerse deelname aan de interventie tegen Irak. Minister Tobback vreesde dat uiterst links er andermaal zou in slagen om jonge migranten en moslim-integranten voor haar kar te spannen en gaf de ordediensten opdracht te verhinderen dat de betoging zou uitgroeien tot een steunbetuiging aan Saddam Hoessein ²².

Wat werd er door de traditionele vredesorganisaties zoal gedacht over het nieuwe conflict? Ze zagen er een kans in om de Verenigde Naties als vrede-bevorderend instituut te promoveren. In die kringen werd immers gevreesd dat de interventiebereidheid van Westerse landen, de Verenigde Staten op kop, nog zou toenemen. Des te meer omdat de toestand in de Derde Wereld alsmaar verslechterde. De Verenigde Naties promoveren betekende dan het beperken van de speelruimten van de interventionisten. Daarom werd zeer sterk de nadruk gelegd op het

(21) Pamfletten, ondertekend door Eddy Maes van de Anti-Imperialistische Bond, Willy Courteaux van Regenboog en Jef Ulburghs. Daarop wordt een eerste lijst van ondertekenaars gegeven.

(22) *De Standaard*, 24-25 november 1990.

embargo dat de Verenigde Naties hadden afgekondigd als drukingsmiddel tegenover Irak. Ze achtten "de niet-militaire toepassing van het VN-embargo een belangrijke ontwikkeling die door alle landen moet gerespecteerd worden, en een eerste belangrijke stap die moet leiden tot een vreedzame regeling van conflicten"²³. Dat was dus een fundamenteel andere invalshoek dan die van de Coördinatie. Het kwam er nu op aan rond dit standpunt zoveel mogelijk mensen te verzamelen. Dat lukte vrij behoorlijk omdat het platform in feite een steun was aan de dominante strekking binnen de regeringspartijen die pleitte voor militaire terughoudendheid en vóór het bewandelen van diplomatieke wegen ter oplossing van de crisis.

III. De militaire dreiging neemt toe

Op 29 november werd resolutie 678, ingediend door de Amerikanen, door de VN-Veiligheidsraad aanvaard. Die stelde in feite een ultimatum aan Irak want liet de mogelijkheid van gewelduitoefening na 15 januari 1991 ter bevrijding van Koeweit toe. De Initiatiefgroep 'Voor Vrede in het Midden-Oosten' werd daardoor gearmeerd. Op 30 november 1990 zond ze een gemeenschappelijke verklaring de wereld in. Daarin werd de terughoudendheid van de regering gesteund. Duidelijk klonk de vrees door dat de Verenigde Staten en de Britten de Veiligheidsraad zouden voorbijhollen of gebruiken voor eigen doeleinden. De resolutie werd afgevoerd omwille van de open deur naar militair geweld²⁴.

Maar in het schaakspel tussen Bagdad en Washington wogen militaire machtsmiddelen hoe langer hoe zwaarder. Op 21 december 1990 trok de fakkeltocht van de Initiatiefgroep door de straten van Brussel²⁵. Ze verliep allesbehalve rimpelloos: "De betoging van gisteren werd verstoord door een handvol militanten van de PvdA die ter hoogte van de Beurs een spandoek ontvouwden op een grote hijskraan. Zij eisen dat ook het handelsembargo wordt stopgezet. De ordedienst van de betoging kon niet verhinderen dat de slottoespraken op het Fontainasplein door verbaal geweld verstoord werd"²⁶. De maoïsten namen het voortouw in deze agitatie: "Wij stellen ook vast dat in de vredesbeweging heel wat mensen aan de basis niet akkoord zijn met de eis 'ja aan het embargo'. Als de leiding van de vre-

(23) *Voor vrede in het Midden-Oosten. Embargo ja. Oorlog neen. Platformtekst van de Vlaamse vredesbeweging.* Gesteund door alle vredesorganisaties. Zie ook de uiteenzetting van Hugo Ongena in de *Intern-Bulletin-Nieuwsbrief* van Vaka, november 1990, blz. 1-2.

(24) Reactie op resolutie 678 van de Veiligheidsraad. In: *PCV-Intern*, januari 1991, blz. 3.

(25) Het platform werd ondertekend door volgende organisaties: Agalev, Alfa vzw, Belgisch Comité voor Europese Veiligheid en Samenwerking, Bond Beter Leefmilieu, Coördinatiegroep van Netwerk van Kristelijke Basisgroepen, Elcker-Ik, Evergreen, Federatie Centra Levensvorming, Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking, Forum voor Vredesactie, Humanistische Werkgroep voor Conflictstudie, IKOVE, IMAVO, Interdiocesaan Pastoraal Beraad (Bureau), Internationaal Ontmoetingscentrum, Jeugd en Derde Wereld-Scholierenparlementen, Jeugdinfo, Jongeregemeenschappen vzw, Jongkommunisten, Jongsocialisten, Juristen voor de Vrede, KAJ, Kajottersbeweging, Katholieke Jeugdraad, Commissie Rechtaardigheid en Vrede, Kommunistische Parij, KSJ-KSA-VKSJ, KWB, KWIA, Marriage Encounter, Masereelfonds, MVPA, MISSIO, Mutualistische Jonge Wacht, NCOS, SAP, Socialistische Jonge Wacht, VELT vzw, VIA, VKAJ, VVKSM, Vlaamse Federatie van Jeugdhuizen, VRAK, Vrede vzw, Vaka-OCV, Vrouwelijke Religieuzen voor Gerechtigheid en Vrede, Vrouwen Overleg Komitee, VU-VVD, VUJO. Lijst van 19 december 1990.

(26) *De Morgen*, 22 december 1990.

desbeweging pretendeert de 'democratie' op wereldvlak te doen respecteren, dat ze dan eerst de democratie in de eigen beweging organiseert en de basis via democratische verkiezingen inspraak geeft in de besluitvorming. Zoniet riskeert de vredesbeweging bij haar basis in Onghenae(de) te vallen. Enkel een democratische vredesbeweging die erin slaagt aan haar 'anti-militarisme' een anti-imperialistisch karakter te geven, kan de oorlog tegenhouden." In hetzelfde pamflet werd overigens de lof gezongen van het Noordkoreaanse samenlevingsmodel als na te volgen voorbeeld ²⁷.

De fakkeltocht mobiliseerde maximaal een vierduizendtal manifestanten maar was de uiting van een vrij brede consensus. Vierenzestig organisaties hadden het gemeenschappelijke platform *Voor vrede in het Midden-Oosten* ondertekend. De vakbonden ABVV en ACV ondertekenden niet maar riepen wel op tot deelneming aan de fakkeltocht. Tijdens de voorbereidingsfase waren er wat wrijvingen geweest met Vaka omdat dit zich, omwille van haar koepelstatus, wilde vooruitdringen. Op 18 december kwamen de diverse vredesorganisaties weer samen Vaka-OCV verklaarde daar dat het nog een betoging wilde op 13 januari 1991. Pax Christi en IOT meenden dat de datum slecht gekozen was omdat het dan onmogelijk was om nog druk uit te oefenen op de beleidsverantwoordelijken, zo vlak vóór het aflopen van het ultimatum. Het ongenoegen bij de andere vredesorganisaties zou pas ernstig worden toen Hugo Ongena via *De Morgen* meedeelde, vlak vóór de fakkeltocht, dat het Vaka op 13 januari, net vóór het aflopen van het ultimatum, opnieuw zou marcheren door Brussel en dat de fakkeltocht als een "opwarming" moest beschouwd worden. Bovendien liet hij uitschijnen dat de betoging in januari ook een initiatief was van de Initiatiefgroep die achter de fakkeltocht stond. De andere vredesorganisaties werden uitgenodigd mee te doen ²⁸. Nog dezelfde dag schreef Luc Delanghe, algemeen secretaris van het ACW, dat zij de ordewoorden en het platform van de fakkeltocht vanuit een eigen benadering wilden belichten. De uitspraken in *De Morgen* konden niet achterwege blijven: "Toch wil ik U meedelen dat de krantenberichten waarbij wordt gesteld dat op 13 januari a.s. een algemene betoging georganiseerd wordt ons wel hebben verwonderd. Het succes van een dergelijke betoging is duidelijk afhankelijk van goede en voorafgaandelijke afspraken ter zake." Het ACW zou daarom niet oproepen voor 13 januari ²⁹.

De besturen van de andere vredesorganisaties waren allesbehalve opgetogen over de beslissing van Vaka-OCV. Niet alleen omdat er geen gemeenschappelijk overleg aan vooraf ging maar ook omdat zij vreesden op sleeptouw te worden genomen door een radicale, anti-Westerse minderheid. Er werd vermoed dat de druk op Vaka-OCV uit die hoek kwam. Bovendien beschouwden zij dit als een vorm van verraad tegenover de 64 verenigingen die het gemeenschappelijk platform van de Initiatiefgroep ondertekend hadden. Voor de komende Vaka-betoging werden immers andere slogans gehanteerd. Pax Christi Vlaanderen schreef het Vaka een brief met daarin de vraag of ze nog achter het gemeenschappelijk platform stonden: "Bovendien tillen we zwaar aan de uitspraken van Hugo (Ongena) in *De Morgen* van 20 december als zou de fakkeltocht van 21/12 een opwarmertje zijn voor een grotere manifestatie op 13/1. Wij voelen ons bij de neus genomen, gemeenschappelijke initiatieven worden gedragen door gezamenlijke beslissingen, wij

(27) Fragment uit een PvdA-tekst uit het Leuvense met vormingsprogramma voor het eerste trimester van 1991, waarschijnlijk opgesteld in december 1990.

(28) *De Morgen*, 20 december 1990.

(29) L. Delanghe aan 'Voor Vrede in het Midden-Oosten', 20 december 1990.

willen niet in de krant vernemen wat ons te doen staat." Er werd gewaarschuwd voor dubbelzinnigheid: "De houding t.o.v. het embargo is hier het breekpunt" ³⁰.

Ook IOT en de Medici vertikten het om op te roepen voor de Vaka-manifestatie. Gezamenlijk vroegen ze hoe het Vaka eventuele verdere samenwerking zag. Het wantrouwen was door dit eigengereide optreden weer hoog opgelaaid ³¹. De plotse keuze van het Vaka voor de dertiende januari, lag inderdaad aan het feit dat de Coördinatie op die dag wilde opstappen. Was het om dit initiatief te recupereren dat het Vaka Pax Christi en het Forum voor Vredesactie en al de ondertekenaars van het november-platform voor voldongen feiten had gesteld? Pax Christi stuurde de andere 63 organisaties een brief waarin ze haar bedenkingen uitte tegenover het Vaka-initiatief. De Vaka-inrichters gebruikten immers "niet de hoofdslogans van het platform en refereren niet uitdrukkelijk naar het gebruik van het embargo. Politiek gezien vinden we dit ongelukkig. Omwille van de zogenoemde 'eenheid' binnen de vredesbeweging, verlaat men een klare politieke lijn en verzwakt men het gemeenschappelijk platform" ³².

Ondertussen werd nog meer militaire inzet gevraagd vanwege de Belgische regering. De NAVO-solidariteit met Turkije bracht een tweede mogelijkheid tot daadwerkelijke betrokkenheid van Belgische troepen met het Golfconflict. Tot ongerustheid van de regering trouwens. Kon zij beslissen om de schepen en transportvliegtuigen verre te houden van elke waarschijnlijke gevechtszone, voor het luchtmachtonderdeel in Turkije lag dat anders: dat moest immers per definitie in de voorste lijnen opereren omdat anders de ontradingsfunctie geen betekenis had. De regering kon enkel hopen dat Irak geen – al dan niet uitgelokt – offensief tegen Turkije zou openen. Eerste Minister Wilfried Martens verklaarde in zijn traditionele nieuwjaarsinterview dat België wel logistieke en medische steun zou geven maar "zeker niet" verwickeld wilde raken in een militair treffen ³³.

Een belangrijk deel van de Vlaamse politieke elite was, sinds het rakettenstrijdpunt, allergisch geworden voor elke volgzame houding ten opzichte van Britten en Amerikanen. Daardoor werkte de embargo-kwestie binnen de regering ook als een splijtzwam. Voor hen ging minister Mark Eyskens te ver met te verklaren dat het embargo gewoon niet werkte en militair ingrijpen dus de enige oplossing was. SP-voorzitter Frank Vandembroucke reageerde korzelig en meende dat het embargo wél werkte maar dat Amerikanen en Britten het gewoon de nodige tijd niet gunden. Die mening was ook overheersend in de Volksunie. Dat ongenoegen zal stellig een belangrijke reden geweest zijn waarom de Vlaamse socialisten en de Volksunie meestapten in de Vaka-betoging op 13 januari. Al waren zij zich wel bewust van het dubbelzinnige karakter – ook omwille van het embargo – van de manifestatie. Vandembroucke liet dat duidelijk blijken in een interview in *De Standaard*. Op de vraag of hij zelf mee zou opstappen antwoordde hij dat dit afhing

(30) Pax Christi Vlaanderen aan de voorzitters en de raad van beheer van Vaka-OCV, 21 december 1990.

(31) In een gezamenlijke brief van de voorzitters van deze drie verenigingen aan Vaka-OCV op 10 januari 1991 werd gesteld: "Er bestaat op dit ogenblik geen Vlaamse Vredeskoepel voor ons. Niemand van ons kan spreken namens 'de Vlaamse Vredesbeweging'. Dit laatste is een sociologisch fenomeen dat niemand kan opeisen." Het feit dat Hugo Ongena in de media zichzelf altijd als woordvoerder van 'de' vredesbeweging voorstelde of liet voorstellen, zette veel kwaad bloed bij de vredesorganisaties die geen deel uitmaakten van Vaka-OCV. Al werd verdere samenwerking in de toekomst principieel niet uitgesloten.

(32) Brief afgedrukt in *PCV-Intern*, januari 1991, blz. 5-6.

(33) *De Standaard*, 2-3 januari 1991.

van de "evolutie van de context van die betoging; of anders uitgedrukt: van wie er allemaal op dat traject zal lopen." Van dit interview maakte de krant meteen gebruik om de lezer te vertellen dat de vredesbeweging in drie stukken verdeeld was. De Coördinatie die tegen het embargo was. Het Vaka dat ervóór was en Pax Christi en Forum voor Vredesactie die slechts wilden opstappen als er eensgezindheid was. Pax Christi stelde uitdrukkelijk dat het niet opriep "omdat op dubbelzinnige wijze onder één slogan zowel de voor- als tegenstanders van het VN-embargo samengaan"³⁴. De Vaka-top vond die afwezigheid niet zo erg omdat zij vermoedde dat hun greep op de militanten van deze vredesorganisaties in dit geval voldoende groot was. Hugo Ongena verklaarde aan *De Standaard*: "Zo weten we dat heelwat Pax Christi-militanten achter onze slogan zullen opstappen". Hij suggereerde dat België zijn troepen zou terugtrekken als een spectaculair "vredesignaal"³⁵. Dat was ook het standpunt dat Agalev, bij monde van Hugo Van Dierden, in de Kamer verdedigde tijdens het debat op zaterdag 12 januari. Pax Christi en Forum voor Vredesactie, als belangrijkste woordvoerders van de pro embargo-groep, hamerden nog eens op de potentiële kracht van het handelsverbod. "Tevens moet onze regering haar militaire inzet beperken tot strikt defensieve en/of humanitaire acties. Een andere houding zou zeker in Vlaanderen niet worden begrepen"³⁶. De regeringspartijen steunden in de Kamer wel het embargo mét de Belgische militaire inzet in dat kader. Niemand pleitte ervoor om de Belgische militairen desgevallend mee te laten vechten³⁷. Het viel op dat het onderling gebekvecht sterk was afgenomen en dat de regeringsrangen werden gesloten. Er waren inderdaad in binnen- en buitenland duidelijke tekenen geweest dat de regeringspartijen het roer moesten omgooien, als ze België niet met een negatief imago wilden opzadelen³⁸.

Tijdens de betoging bleek dat de Vaka-opzet tot recuperatie van het uiterst-linkse initiatief niet was geslaagd. Er werd voorkomen dat Vaka en Coördinatie aparte routes zouden volgen maar de meningsverschillen bleven bestaan en tijdens de betoging was het duidelijk dat de Coördinatie geen duimbreed had toegegeven in haar anti-Westerse standpunt. Veel betogers schreeuwden "Oorlog neen, embargo neen!" waarmee ze toonden dat ze niet het Vaka wilden volgen³⁹. Het merendeel van de betogers had voor dat meningsverschil evenwel geen aandacht en zag in de manifestatie een laatste kans om hun weerzin tegenover militair geweld uit te drukken. *De Standaard* telde wel twintigduizend deelnemers en zag veel VU, SP en Agalev, geen CVP en slechts weinig ACW-mensen. Hugo Ongena noemde de betoging de "manifestatie van de hoop" en sprak de wens uit dat er de volgende zondag geen vervolg moest komen onder de vorm van de "betoging van de woede". Al werden de massa's van de anti-rakettentijd op verre na niet bereikt;

(34) *De Standaard*, 9 januari 1991. Persmededeling van Pax Christi op 11 januari 1991: *Vrede nog mogelijk in de Golf?*

(35) *De Standaard*, 11 januari 1991.

(36) 'Natuurlijk is er een alternatief voor oorlog', vrije tribune in *De Standaard*, vanwege Jan Turf, bestuurslid van Forum voor Vredesactie, en Daniël Van Dael, algemeen secretaris van Pax Christi Vlaanderen, op 12-13 januari 1991.

(37) *De Standaard*, 14 januari 1991.

(38) In *De Standaard* van 14 januari 1991 juichte politiek commentator Dirk Achten dat toe en pleitte voor een geloofwaardige, eensgezinde houding in het conflict. "Maar dan moet de regering de oefening in het sluiten van de gelederen, die zaterdag werd ingezet in de Kamer, afwerken om ten minste in tijden van nakend onheil met één stem te kunnen spreken."

(39) *De Standaard*, 14 januari 1991.

de duizenden deelnemers gaven de Vaka-inrichters de illusie dat ze nog altijd de belangrijke opinievormende macht van vroeger vertegenwoordigden. In feite kalfde dit snel af door de beelden die de televisie bracht van fanatieke Jordaniërs, Palestijnen en Irakezen die kritiekloos de propaganda van Bagdad slikten. Minister van Binnenlandse Zaken Louis Tobback liet verstaan dat in zijn anti-terreurstrategie er rekening werd mee gehouden dat potentiële terroristen niet noodzakelijk in moslimmiddens zouden schuilen. Ook pro-Iraakse kringen van eigen bodem werden "nauwlettend" in de gaten gehouden ⁴⁰.

IV. De tweede gevechtsronde

Op 15 januari verstreek het VN-ultimatum. Meteen daarna stelde Irak voor dat zijn leger Koeweit zou ontruimen maar dat ging gepaard met een reeks voorwaarden en was zo triomfantelijk van toon dat er weinig kans was dat de coalitie zou toehappen. Die deed dat ook niet en de militaire druk aan de grens werd verder opgedreven. Het Vaka hapte wel toe. Het vond het Iraakse aanbod een "betekenisvol signaal" en vroeg dat België dit zou honoreren door een staakt-het-vuren te eisen. België moest de Franse en Britse verzoeken tot steun voor hun oorlogsinspanning afwijzen en daarnaast mocht er geen enkele vorm van 'Golfbelasting' ingevoerd worden ⁴¹. Vanaf nu was geweld, uitgaande van de coalitie, diplomatiek gedekt. De geallieerde legers begonnen inderdaad kort nadien met een groot-scheeps bombardementsoffensief dat Iraks militaire ruggegraat moest breken.

Meteen riep het Vaka nogmaals op tot een spoedmanifestatie op 20 januari waar de onvoorwaardelijke stopzetting van het militaire geweld werd geëist. Daarvoor liet zij een geplande vergadering van de Initiatiegroep vallen omdat ze er de voorkeur aan gaf alleen op te treden. Toch slaagde de betoging. Heelwat organisaties riepen op tot deelname. Politici van Agalev, SP en VU zouden opstappen aan de kop van de stoet. Pax Christi riep mee op omdat het er een rouwbetuiging voor de slachtoffers wilde van maken. De manifestatie werd door deze groepen en partijen duidelijk gezien als een louter protest tegen het feit dat een militaire escalatie plaatsvond. Zo stelde ook het Vaka het voor. Maar dit dekte niet de hele betoging. Officieel was er maar één ordewoord: "stop de oorlog". Maar er waren ook slogans waar Vaka - OCV zich liever niet mee identificeren: "geen oorlog om de olie" en "Arabische oplossing ja, embargo neen!". In de tweede helft van de manifestatie groepeerde de Coördinatie zijn aanhangers waarbij de PvdA-inslag overheerste. Honderden immigranten stapten mee op achter de geel-rode vlaggen van Kris Merckx en Ludo Martens. Daar werd geschreeuwd dat Bush en Mitterrand moordenaars waren. Dat kleurde sterk af op de rest van de betoging: "Opvallend was het aantal anti-Amerikaanse slogans, in vergelijking met de hooguit tien bordjes die de bezetting van Koeweit of de houding van Irak aan de kaak stelden" ⁴².

Gezien de militaire situatie in het Midden-Oosten op dat ogenblik was dit niets meer of minder dan een keuze vóór Saddam Hoessein. Het kon nu niet lang meer duren of de ondersteuning van het Vaka-OCV zou verder afkalven. Het ABVV, jarenlang een steunpilaar van het Vaka, legde op 23 januari uit waarom het niet meer opriep voor de vredesmanifestaties. Voorzitter François Janssens vond dat het ordewoord "Stop de oorlog" te ongenueanceerd was en onderstreepte het belang van de uitvoering door Irak van al de VN-resoluties zonder uitzondering. Boven-

(40) *De Standaard*, 16 januari 1991.

(41) *De Standaard*, 18 februari 1991.

(42) Verslag in *De Standaard*, 21 januari 1991.

dien had het Vaka het niet nodig geoordeeld om vooraf enig overleg te organiseren over de ordewoorden van de betoging. Algemeen Secretaris Mia De Vits vond dat de betoging gekenmerkt werd door dubbelzinnigheid en ze aarzelde niet te wijzen op de duidelijke pro-Saddamhouding van een belangrijk deel van de deelnemers. Dat zorgde voor een inhoudelijke verwarring die politiek voor het ABVV onverteerbaar was. Voorstanders en tegenstanders van een VN-embargo stapten gezamenlijk op en daarvoor wilde de vakbond zich niet lenen. De ABVV-ers merkten op dat de vredesbeweging zich hierdoor maatschappelijk dreigde te marginaliseren⁴³. Een nauwelijks verholen dreiging dat ze hun steun aan het Vaka zouden intrekken als dit zijn koers niet bijstelde. Het socialistische vakverbond was overigens niet de enige organisatie die zo dacht.

Enkele dagen later verhoogden de twijfel en de ergernis in regeringskringen nogmaals toen uitlekte dat de Amerikaanse luchtmacht Turkse vliegvelden gebruikte voor bombardementsvluchten tegen Irak. Deze aanvalsacties – op basis van een bilateraal akkoord tussen Turken en Amerikanen – werden per slot van rekening gedekt door de ontradingsstrijdmacht die de NAVO naar Dyarbakir had gestuurd en waartoe een eskader Belgische Mirages behoorde. De regering besliste dat de opdracht voor de Mirages ongewijzigd bleef maar dat er een nieuwe regeringsbeslissing nodig was wanneer er gevechten zouden uitbreken aan de Turks-Iraakse grens⁴⁴.

Agalev eiste op hoge toon de terugtrekking van alle Belgische eenheden uit het gebied⁴⁵. Het Vaka-OCV deed dat ook. Daarmee verbrak het andermaal de consensus tussen de 64 organisaties van de Initiatiefgroep die wél een Belgische militaire aanwezigheid in het kader van het VN-embargo en de NAVO aanvaardden. Wat moest België doen? Zeker sinds de luchtoorlog was uitgebroken was de meerderheid van de politici en van de commentatoren te vinden voor een geloofwaardige aanwezigheid – logistieke en medische steun – zonder zich te mengen in de gevechten. Zelfs Pax Christi meende dat de legeronderdelen niet konden teruggetrokken worden zonder dat de Belgische diplomatie zichzelf veroordeelde tot het verdomhoekje, hetgeen België, na het aflopen van de strijd, tot volkomen krachteloosheid zou doemen. Dus verder blijven meedoen aan het afdwingen van het embargo maar niet aan de aanvallen tegen Irak die trouwens door geen enkele VN-resolutie verplicht werden gesteld. Later, op 20 februari, kwam de Initiatiefgroep weer samen. Vaka-OCV, vertegenwoordigd door Vaka, Vrede, Ikove en Oxfam Wereldwinkels, bleef de onvoorwaardelijke terugtrekking van de troepen eisen terwijl de meerderheid eerder hamerde op Belgische diplomatieke initiatieven. De Vaka-groep wees elk compromis af en daardoor kwamen de voorstellen voor verdere gemeenschappelijke acties niet meer op tafel.

Voor de diverse vredesorganisaties, werd de situatie er niet gemakkelijker op. De aanhoudende luchtaanvallen zorgden voor een sterke druk vanwege hun militanten om toch nog, gezamenlijk met Vaka, een protest tegen het militaire geweld te laten horen. De voorzichtige houding van de diverse besturen werd zelden begrepen. Zo kreeg Pax Christi een hele reeks boze of teleurgestelde brieven van militanten die zich beriepen op het feit dat zij als vertegenwoordigers van de "basis" mochten eisen dat de organisatie zich categoriek zou keren tegen de Westerse

(43) *Gazet van Antwerpen*, 24 januari 1991.

(44) Voor deze terughoudendheid kreeg de regering uitdrukkelijk steun vanwege de christelijke arbeidersbeweging. Zie bijvoorbeeld het standpunt van ACW-topman Luc Delanghe in *De Volksmacht*, 1 februari 1991.

(45) *De Standaard*, 22 januari 1991.

militaire inzet en het bestuur kreeg de schuld voor het feit dat de vredesbeweging hiervoor niet als een gesloten front aantrad. Deze frustratie lag aan het feit dat deze mensen hun, 'tiersmondistische' emoties sterk lieten doorwegen en geen rekening wensten te houden met de dubbelzinnigheid die de verzetsbeweging kenmerkte, noch met de gevolgen die dat kon hebben voor het imago bij de publieke opinie. Een tweede golf van kritiek kwam uit een andere hoek. Nogal wat vrijgestelden en verantwoordelijken uit andere christelijke organisaties stuurden protesten naar het Pax Christi-secretariaat. Vooral de leiding van de katholieke jongerenorganisaties en van organisaties uit de christelijke arbeidersbeweging zagen Pax Christi als een vredesorganisatie die een domeinspecifieke rol had binnen het katholieke organisatienetwerk. Tot hun verbazing vervulde Pax Christi ditmaal niet de rol die zij ervan verwacht hadden : voorgaan in de vredesactie. Enige uitleg trok dit weer recht want dit protest was eerder te verklaren door onwetendheid betreffende de voorgeschiedenis en de interne verhoudingen binnen de vredesbeweging.

Niettegenstaande het groeiende ongenoegen deed het Vaka verder op de ingeslagen weg. Waar de Belgische regering tevoren nog enig krediet kreeg omwille van haar afstandelijke houding tegenover de militaire inzet, werd ze nu onomwonden onder druk gezet. De eis de troepen terug te trekken was de facto een afstappen van de Belgische steun aan het afdwingbare karakter van het VN-embargo. Hugo Ongena vond het nodig om tegelijkertijd de beschuldiging te bestrijden dat de "vredesbeweging" pro-Irak en anti-Amerika zou zijn : "Wie tegen de Golf-oorlog is, steunt daarom niet automatisch Irak. Vaka-OCV eist eveneens de ontruiming van Koeweit door Irak, maar niet met de middelen die worden gebruikt." Hij kondigde aan dat er regionale marsen zouden komen met zwarte vlaggen ten teken van rouw ⁴⁶.

De regering moest daarvoor niet bang zijn. Nadat de tegenaanval vanwege de geallieerde troepen begonnen was op 17 januari met een massaal luchtoffensief, kalfde de Vaka-aanhang zienderogen af. Slechts heel weinig mensen waren nog bereid op straat te komen omdat het onaangenaam gevoel met de objectieve bondgenoten van Bagdad mee te moeten stappen velen afschrikte. De manifestaties vanuit Coördinatiekringen ontaardden overigens hoe langer hoe meer in rellen waarbij ook jonge immigranten betrokken waren. Dat snelle numerieke afkalven van het verzet gebeurde ook in de rest van de Westerse wereld. Hoe langer hoe meer merkten de regeringen dat zij niet hoefden te vrezen voor een massaal verzet. De afkalving van de vredesbeweging was in de omliggende landen nog veel scherper. In Nederland was de vredesbeweging zelfs nergens meer te bekennen. Het was niet abnormaal vooraanstaande figuren uit de vroegere anti-rakettenbeweging afstand te zien nemen van uiterst-links. Daar hadden Saddam en zijn bondgenoten voor gezorgd. Hun standpunten werden immers uitvoerig op televisie en radio voorgesteld. De Iraakse propagandavoorstellingen en -oproepen – de "heilige oorlog" – werden ervaren als uiterst agressief tegenover de Westerse waarden. De weerzin die dit opwekte, en van de weeromstuit de morele steun voor een harde militaire confrontatie, namen met sprongen toe in Vlaanderen. De BRTN-nieuwsdienst gaf eind januari nogmaals opdracht tot een opiniepeiling. In vergelijking met de eerste peiling van voor het begin van de tweede gevechtsronde was de steun voor een gewelddadige oplossing sterk toegenomen ⁴⁷. En dat woog door bij Jan Modaal én bij de maatschappelijke elite : "De angstaanjagende toespraken

(46) *De Standaard*, 2-3 februari 1991.

(47) *De Standaard*, 30 januari 1991.

en handelingen van het Saddam-regime overstemmen nu eenmaal de meest waakzame gewetens. Men moet durven vaststellen dat een grote meerderheid binnen de Europese en Amerikaanse opinie de Woestijnstorm een nodige en rechtvaardige onderneming vindt" ⁴⁸.

De plaatselijke Vaka-betogingen waren een teken aan de wand. Het deelnemersaantal schommelde van enkele honderden te Antwerpen tot enkele tientallen in Brugge en Mechelen op zaterdag 2 februari. De slogans waren vrij simplistisch hetgeen mogelijk werd door de ideologische verschraving van het militantenspectrum dat opstapte: "Oorlog aan de oorlog, Troepen uit de Golf, Geen oorlog om de olie, Yankee go home". Bij deze acties traden de manifestanten van Vaka apart op omdat de agitatie van het Coördinatiecomité "te eenzijdig gericht was tegen de Verenigde Staten" ⁴⁹. Dit afstand nemen van uiterst links kwam te laat. De Vlaamse pers begon die uiterst smalle en zwakke basis van het protest te belichten. Politiek commentator Frans Verleyen van *Knack*, die tevoren het anti-rakettenverzet een goed hart toedroeg, vermoedde dat de vredesbeweging greep had verloren op de nieuwe generatie: "Het vredesactivisme tegen een gebrekkig gemotiveerde bevrijding van Koeweit, en tegen een grotendeels westerse parade om Irak materieel te vernietigen, is verwonderlijk marginaal. Het mobiliseert de mensen niet, en heeft geen doctrine die wat steviger klinkt dan het te gemakkelijke 'geen bloed om olie'" ⁵⁰. *De Standaard* stelde midden februari vast: "De regeringen schenken minder aandacht aan de anti-oorlogsprotesten en laten minder vrees blijken voor terrorisme door Iraaks-gezinde groepen of individuen. De vredesbetogingen trekken nog weinig volk en uit opiniepeilingen blijkt dat de meerderheid van de bevolking achter het gebruik van geweld tegen Irak staat. Er is geen golf van terrorisme gekomen" ⁵¹.

Had dit effect op politiek niveau? Nadat de grondoorlog begonnen was sloot het Vlaamse politieke milieu de rijen: tijdens het Golfdebat in de Senaat op 19 januari bleek dat er een grote mate van consensus heerste op de regeringsbanken. Wel waren de woordvoerders teleurgesteld over het feit dat de grondoorlog niet vermeden had kunnen worden. De regering moest verder doen op de ingeslagen weg. De liberalen riepen op tot meer steun aan de oorlogsinspanning van de coalitie. Enkel de groenen lieten daarvan afwijkende geluiden horen en leunden aan bij het Vaka-standpunt ⁵².

Op 5 december 1990 voorspelde de Amerikaanse staf-chef generaal Colin Powell: "If we have to use force we will use overwhelming force to win decisively as quickly as possible with minimum casualties" ⁵³. Zijn voorspelling kwam uit. De intensieve bombardementen op Irak en Koeweit werden verscheidene weken volgehouden en verliepen technisch ogenschijnlijk probleemloos. De verliezen waren laag en de bereikte effecten voldeden blijkbaar aan de verwachtingen van de militaire bevelhebbers. Maar dat "minimum aan casualties" sloeg niet op de Irakezen. De intensiteit van de vernietigingscampagne zorgde wel voor wat wrevel.

(48) Frans Verleyen in *Knack*, 23 januari 1991, blz. 3.

(49) *De Standaard*, 31 januari en 4 februari 1991.

(50) *Knack*, 13 februari 1991, blz. 3.

(51) *De Standaard*, 16-17 februari 1991.

(52) *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 19 januari 1991. Dit verschijnsel werd onderstreept in de berichtgeving van *De Standaard*, 21 januari 1991.

(53) C. POWELL, *Military reality and future security prospects*. Londen, 5 december 1990. Tekst verspreid door de ambassade van de V.S.A.

De Volksmacht, woordvoerder van de christelijke arbeidersbeweging, meende dat de militaire operaties nog moeilijk te rijmen vielen met de geest en de letter van de VN-resoluties⁵⁴. Dat sloot nauw aan bij het standpunt van Pax Christi dat ook gedeeld werd door Forum voor Vredesactie.

Saddam Hoessein had de voorbije maanden zodanig gemanoevreerd dat het leek of hij oorlog beschouwde als "propaganda met andere middelen"⁵⁵. Hij kreeg zijn oorlog maar niet in de vorm zoals hij verwacht had. Toch was er nog een episode waar in het Westen met enige zenuwachtigheid werd tegen aangekeken: de grote vrees was dat de noodzakelijk geachte grondoorlog heel veel slachtoffers aan de zijde van de coalitie zou vergen. De vrees zou niet bewaarheid worden. Toen de geallieerde pantsers in februari eindelijk oprukten vernietigden zij moeiteloos en in een minimum van tijd de Iraakse defensie. Hun verliezen aan mensenlevens waren vrijwel nihil. De gedemoraliseerde Iraakse troepen gaven zich over of sloegen op de vlucht. Na honderd uren oprukken werd een staakt het vuren afgekondigd. Koeweit was terug een onafhankelijke staat.

Al waren het menselijk lijden, de milieu-ellende en het bloedvergieten in de regio nog lang niet voorbij. Pax Christi verklaarde op 28 februari dat deze oorlog alleen verliezers telde. Wel werd nogmaals erkend dat Irak alle VN-resoluties had te aanvaarden. "De manier waarop dit afgedwongen werd laat bij Pax Christi toch een wrange smaak na. Het embargo heeft nooit een echte kans gekregen, de oorlogslogica heeft het gehaald. Als christenen kunnen wij ons hierbij moeilijk neerleggen: wie durft dit in eer en geweten een rechtvaardige oorlog noemen"⁵⁶?

V. Waarom geen strijdpunt?

De oorlog om Koeweit is dus geen politiek strijdpunt van enige betekenis geworden al was die bedoeling in bepaalde kringen aanwezig. Aan welke factoren ligt dit falen⁵⁷?

– Waren de meningsverschillen congruent met de opdeling van de partijen? Dit was slechts zeer gedeeltelijk het geval. Geen enkele partij pleitte openlijk vóór een effectieve militaire inzet. De agitatie kon dus niet rechtstreeks tegen een duidelijk afgelijnde politieke formatie(s) gevoerd worden hetgeen de conflictuitdieping verzwakt. Twee Vlaamse regeringspartijen, socialisten en Vlaams-nationalisten, stapten als partij mee op in de grote manifestaties. Deze partijen beoogden doelbewust een profilering aan de hand van strijdpunten betreffende de buitenlandse politiek. De CVP was via ACW-organisaties ook tot op zekere hoogte aanwezig. Bovendien was er binnen die partij een verschil in benadering tussen premier Wilfried Martens en minister Mark Eyskens. Aan de andere zijde van het betogende spectrum kreeg het radicalisme van de uiterst linkse partijen politiek efficiënte concurrentie vanwege het pacifistische Agalev. De onduidelijkheid was

(54) *De Volksmacht*, 15 februari 1991, redactiestandpunt.

(55) Prof. Luc Reyckler, op een debat over de Koeweit-crisis in Leuven op 26 februari 1991, verwijzend naar de uitspraak van Clausewitz dat oorlog 'politiek met andere middelen' is.

(56) *PVC-Intern*, april 1991, blz. 13. Het probleem van de 'rechtvaardige oorlog' werd in vele teksten en debatten aangekaart. De meningen dienaangaande liepen sterk uiteen.

(57) W. DEWACHTER, Het strijdpunt als besluitvormingstype in de Belgische politiek. In: *Res Publica*, 1989, nr. 4, blz. 530-531. Dewachter erkent dat dergelijke pogingen wel vaker mislukken. Wij nemen zijn factoren die de mogelijkheid tot strijdpuntontwikkeling in hoge mate bepalen over voor de analyse van de Koeweit-agitatie.

dus troef in de partijpolitieke wereld. Net zoals de eisen van de manifestaties vaak dubbelzinnig of zelfs tegenstrijdig waren. Langs de andere zijde probeerden de liberalen, die wel verder wilden gaan dan de regering, ook een mobilisatiepoging van hun achterban maar ze slaagden er niet in hiervoor belangrijke aantallen mensen op straat te krijgen zodat hun agitatie beperkt bleef tot verbale aanvallen in pers en parlement. De liberale agitatie was daardoor niet van aard om de strijdpuntvorming te stimuleren.

– Grote aantallen burgers achter zich hebben? Ook dit was duidelijk niet het geval. De betogingsgolf toonde aan dat het voornamelijk militanten waren, mensen voor wie betogen een veel gebruikt middel was om hun mening kenbaar te maken, die opstapten. Hun aantal was gering. De enige keren dat er van een grote opkomst sprake kon zijn waren de begogingen van 13 en 20 januari. Deze manifestaties waren bij uitstek uitingen van principiële afkeer tegen het gebruik van oorlog als machtsmiddel en niet zozeer een poging om van de Koeweit-crisis een politiek strijdpunt te maken. Vanaf dan verminderde het aantal manifestanten drastisch en gebeurde er in de publieke opinie een opvallende verschuiving in de richting van een aanvaarding van een minimale en zo functioneel mogelijke gewelduitoefening om Irak terug te dringen.

– Goede toegankelijkheid tot de massamedia? Persmensen zoeken nieuws-waarde. Daarom kwamen de eigengereide standpunten van Hugo Ongena als Vaka-woordvoerder – geholpen door een sinds tien jaar gegroeide traditie – veel vaker en uitgebreider aan bod. Veel méér dan de standpunten van Pax Christi of IOT bijvoorbeeld, hetgeen overigens een bron was van ongenoegen. Per slot van rekening sloten deze anderen relatief nauwer aan bij standpunten van de regering zodat de 'nieuws-waarde' geringer was. Naarmate de militaire spanning toenam schoof het Vaka op naar links. Zeer opvallend is dat de instemming vanwege gezaghebbende commentatoren met de kritiek op de aanpak door de coalitie sterk afnam na nieuwjaar. Daarin volgden zij in feite de verschuiving in de publieke opinie die veroorzaakt werd door het feit dat Saddam Hoessein en zijn aanhangers óók hun standpunten konden luchten op het beeldscherm in de Vlaamse huiskamers. Hun toegankelijkheid tot de Westerse media was immers optimaal.

Het is mogelijk dat een vierde factor tot ontwikkeling komt die eveneens een belangrijke invloed zal hebben op de strijdpuntontwikkeling. Betogingen zijn in ons politiek leven – zeker voor de buitenparlementaire oppositie – erg belangrijk⁵⁸. Ook om van de Koeweitcrisis een strijdpunt te maken werd de betoging als actiemiddel verkozen. Volgens Luc Holvoet die de betoging als het produkt van een mobilisatieproces onderzocht, moet ieder mobilisatieresultaat mede beoordeeld en geanalyseerd worden vanuit de maatschappelijke inbedding van de te mobiliseren individuen, de machtsstrijd die zich hierrond heeft afgespeeld en de middelen die worden ingezet⁵⁹. Er zijn tekenen die er op wijzen dat de betoging als politiek uitings- en drukingsmiddel, alvast voorzover ze op touw gezet wordt door een 'beweging', van karakter verandert. Sinds enkele jaren worden betogingsgolven als het ware geïnfiltreerd door partijen die in de regering zetelen. Dat was al merkbaar bij de manifestaties tegen de Super Snelle Trein. Het was eveneens voelbaar bij de betogingen in het voorjaar 1990 en 1991 van het Actiecomité Vlaanderen '90 waar de Volksunie in blok en achter een eigen eisenbundel

(58) J. SMITS, *Democratie op straat. Een analyse van de betogingen in België*. Leuven, 1984.

(59) L. HOLVOET, De betoging als produkt van een mobilisatieproces. In: *Res Publica*, 1978, nr. 4, blz. 611-645, zie meerbepaald blz. 645.

mee opstapte, niettegenstaande de inrichters deze betogingen duidelijk bedoelden als kritiek op het regeringswerk waarvoor de Volksunie mee verantwoordelijkheid droeg. Een gelijkaardig verschijnsel was merkbaar bij de Koeweitbetogingen. Het opstappen van regeringspartijen maakte van de manifestaties gedeeltelijk een steun aan het beleid van de regering. Dat dit geen stimulans is voor de strijdpuntontwikkeling hoeft geen betoog. Een begeleidend gevolg lijkt te zijn dat de opstappers hoe langer hoe meer beperkt worden tot mensen voor wie betogen een gebruikelijk politiek uitingsmiddel is, de echte 'militanten'. Echt "mobiliserend" naar het grote publiek toe werken dergelijke manifestaties niet en ook dit zorgt ervoor dat hun politieke draagwijdte relatief gering is. Toen de oorlog om Koeweit eenmaal zijn waarschijnlijke eindfase bereikte met het geallieerde tegenoffensief versmalde het politieke spectrum van de manifestanten gevoelig. De meningsverschillen tussen die militantengroepen – embargo ja of neen? – waren dan te fundamenteel geworden. Ook dat verminderde én de mobilisatiekracht én de politieke signaalfunctie gevoelig. De agitatie was vanaf dan intern té verdeeld om nog als motor van de strijdpuntontwikkeling te kunnen fungeren.

Er zijn in dit bijzondere geval aan regeringszijde nog meer temperende factoren in het spel :

– De hele Koeweit-affaire werd doorkruist door enkele dossiers die voor de regering hoogst onaangenaam waren en waarbij zij moeilijk eer kon behalen. De gijzeling door de Iraakse regering van een aantal landgenoten noopte maandenlang tot terughoudendheid en tot een vernederende knieval van een aantal parlementsleden in Bagdad. Maar er was ook nog het Silco-dossier. Ondertussen zat dat in een stroomversnelling, na jarenlang onderhandelen. Er was een kans om de gegijzelde familie Houtekins-Kets, terug naar België te halen. Dat lukte in het begin van januari. In de nasleep daarvan ontspon zich een schandaal : op zekere dag wandelde Aboe Nidal-woordvoerder Walid Khaled door Brussel. Deze affaire groeide uit tot een politieke rel van formaat die vooral minister Mark Eyskens aanzien zou kosten. En de Belgische regering verloor prestige in het buitenland : tijdens de onderhandelingen had zij immers geweigerd om 90.000 artilleriegranaten te leveren aan het Britse leger voor gebruik in de Golf. Officieel was dit omdat de regering de voorkeur gaf aan een diplomatieke oplossing. Maar in het buitenland werd dit gezien als een gemis aan solidariteit. De terughoudendheid waarmee telkens werd gekozen voor de inzet van militaire eenheden in het gebied, leidde eveneens tot prestige-problemen in het buitenland ⁶⁰.

– Binnen België was er bovendien kans op massaal ongenoegen om sociaal-economische redenen. De regering probeerde door een voorzichtig-afstandelijke houding te verhinderen dat daarop een voedingsbodemp kon ontstaan waarop strijdpunten zich konden ontwikkelen die op termijn véél gevaarlijker waren dan de Koeweit-agitatie. De regering verwachtte immers een nieuwe klap voor het herstel van het begrotingsevenwicht. De werkgevers zagen een kans op ernstige bevoorradingsmoeilijkheden en stijgende energieprijzen opdoemen. De vakbonden vreesden dat zou geraakt worden aan de koopkracht. Lucien Stragier van de Landelijke Bediendencentrale wilde "de werkgevers die menen van de situatie te

(60) L. DE VOS geeft een proeve van verklaring voor deze terughoudendheid in het artikel : 'De 'besluiteloosheid' van België in het Golfconflict. In : *Internationale Spectator*, december 1991, blz. 754-755. De militaire, logistieke en financiële inzet van België was inderdaad verhoudingsgewijs niet zo klein.

moeten profiteren, waarschuwen, dat de strijdbaarheid in de vakbeweging blijft bestaan en zij er best aan doen zich redelijk op te stellen”⁶¹.

– Het begon daarnaast te dagen in regeringskringen dat de Koeweit-crisis een katalysator was die aan de gang zijnde ontwikkelingen op veiligheidsgebied plots versnelde. Het wegvallen van de Oost-Westtegenstelling trok vanzelf de aandacht naar een nieuwe potentiële vijand: de islamitische wereld. Het Arabische terrorisme in de voorgaande jaren, het gebruik van het oliewapen en de ontwikkeling van de Khomeiny-theocratie in Iran, zorgden ervoor dat een nieuw vijandbeeld kon ontstaan. Daarnaast was er een zeker begrip ontstaan voor de Arabische verzueringen en frustraties. Dit moet ook mee in rekening gebracht worden als oorzaak voor de terughoudendheid. Des te meer omdat de oorlog om Koeweit bewees dat in de Arabische wereld een militair potentieel voorradig was dat op termijn inderdaad een bedreiging kon betekenen voor Europa. Dat betrof niet alleen de enorme troepenmacht en de grote aantallen pantsers. Voornamelijk de massavernietigingswapens – kernwapens, chemische en biologische wapens – en hun overbrengingsmiddelen – raketten die een grote afstand konden overbruggen – waren een verontrustende ontwikkeling. Dat de wapenuitvoer naar dergelijke landen een veiligheidsrisico voor de leveranciers inhield was vele politici immers duidelijk geworden⁶².

– Het Vlaams Blok zorgde in Vlaanderen voor een binnenlandse pendant van dit vijandbeeld door zich af te zetten tegen de immigranten uit islamitische landen. Saddams agressie was deze partij dienstig om de controverse rond deze mensen verder aan te wakkeren. “De Iraakse agressie bewijst dat de islamitische buitenlanders in Europa een potentiële vijfde kolonne zijn en een bedreiging voor de Europese volkeren en voor Europa als geheel”⁶³. Dat dit electoraal lonend was hoefde na de verkiezingen van eind de jaren tachtig niet meer bewezen te worden. De regeringspartijen hadden er dus electoraal geen belang bij om het vijandbeeld te versterken door een voortvarende houding in het conflict. Des te meer omdat ook aan de andere zijde van het politieke spectrum, in kringen die zich bekenden tot de politieke lijn van de Coördinatie, gepoogd werd om de spanningen op te drijven. Enkele weken na de restauratie van de Koeweitse staat, in het weekeinde van 11/12 mei 1991 braken rellen uit in het Brusselse tussen meestal Marokkaanse jongeren en de ordestrejdkrachten. Belgische militanten uit extreem linkse hoek sloten zich daarbij aan. “Men merkte meer en meer jonge Belgen die zij-aan-zij met jonge Marokkaanse opruiers probeerden de massa aan te zetten tot blind geweld... Niet toevallig ging het om jonge nozems die de voorbije maanden ook opgemerkt werden bij rellen na anti-Amerikaanse of pro-Palestijnse betogingen elders in Brussel”⁶⁴.

– Tegen deze achtergrond was de regering verplicht na te denken over de hervorming van de Belgische strijdkrachten. De regering en de legertop beseften dat de Belgische strijdkrachten technisch en moreel niet klaar waren voor een oorlog

(61) LBC-topman L. Stragier in *Ons Recht*, februari 1991. Aangaande de kans op sociale onrust zie bijvoorbeeld ook *De Volksmacht* van 15 februari 1991, blz. 3 en het interview met ACV-voorzitter Willy Peirens in *De Volksmacht*, 25 januari 1991.

(62) L. VANDEWEYER, *De strijd tegen de wapenhandel*. Antwerpen, 1990, blz. 108.

(63) Persbericht vanwege de partij op 21 augustus 1990, geciteerd in *Vlaams Blok*, 8 september 1990, blz. 1.

(64) *De Standaard*, 14 mei 1991. Zie ook het getuigenis van Johan Leman in *Knack*, 22 mei 1991, blz. 13-14; en in het middagactueel van de radionieuwsdienst van de BRTN, 24 mei 1991.

ver van huis. Het regiment para-commando, dat voorzien was voor inzet buiten het NAVO-gebied, was te licht uitgerust om het tegen de strijdkrachten van de Arabische landen op te nemen. Zoals de Verenigde Staten voor een deel kozen voor de militaire optie omdat een succes hen zou afhelpen van het Vietnamsyndroom, zo koos de Belgische regering voor terughouding ondermeer omdat ze beseftte dat haar militaire arm niet krachtig genoeg was om een serieuze bijdrage te kunnen leveren aan de strijd. Dode Belgische soldaten – zeker als het dienstplichtigen betrof – konden leiden tot ernstige politieke verwickelingen die de noodzakelijke heroriëntering van het Belgische defensieapparaat zouden bezwaren.

– De Koeweit-crisis bracht de regering bovendien in een moeilijk parket omdat de opbouw van de nieuwe veiligheidsconfiguratie, waar ze voor ijverde, erdoor in het gedrang werd gebracht. De Europese Gemeenschap, noch de West-Europese Unie toonden zich langs hun sterkste kant. De voortvarendheid van de Verenigde Staten borg in zich een bedreiging voor het gezag van de Verenigde Naties. Dat betekende meteen dat de Belgische regering op sleeptouw werd genomen zonder dat zij, naar haar mening, op voldoende wijze aan de besluitvorming had kunnen deelnemen, hetgeen door vele politici, het verloop van de rakettenzaak indachtig, werd gevreesd.

Deze factoren zijn van grote betekenis omdat ze in de nabije toekomst de ontwikkeling van nieuwe strijdpunten, gerelateerd aan buitenlandse politiek of defensie, zullen beïnvloeden. Het vermoeden rijst dat de verhoudingen binnen en tussen de traditionele regeringspartijen in de nabije toekomst nog aanleiding zullen geven tot meningsverschillen betreffende buitenlandse politiek en defensie. Een van de lessen die SP-voorzitter Frank Vandenbroucke uit de Koeweit-ervaring trok was: “Voortaan moet toegezien worden dat Buitenlandse Zaken en de diplomatie op een concrete wijze vertolken wat binnen de regering is beslist”⁶⁵. Minister Mark Eyskens liet zich niet uit zijn lood slaan en zag in de afwikkeling van het conflict zijn grote gelijk. Voor hem was en bleef het een “illusie” te geloven dat het embargo Irak tot de terugtocht kon dwingen. Zijn critici binnen de regering veegde hij de mantel uit met de bewering dat België niet de rol van “nuttige idioot” moest spelen. “Wat ons schade toebracht is de politieke discussie, die echter onvermijdelijk is in een vijfpartijencoalitie”⁶⁶. Deze controverse gaat verder dan de tegenstelling tussen deze personen en doorsnijdt de politieke elite in België.

Besluit

De ‘Nieuwe Sociale Bewegingen’ hebben altijd hun best gedaan om hun gedachtegoed en eisen te doen aanvaarden door de bestaande drukkingsgroeperingen die, door hun zuilincorporatie, in staat zijn dit blijvend op de politieke agenda te duwen. Dat lukte bijvoorbeeld vrij behoorlijk ten tijde van het rakettenverzet, toen vakbonden, jeugdorganisaties, vormingsorganisaties..., behorende tot de katholieke en socialistische zuilen, de basiseis ‘Geen plaatsing van raketten’ overnamen en mee opriepen voor de betogingen. Die agitatie werd gevoed door emoties en argumenten die brede lagen van de bevolking aanspraken. Al werd de plaatsing van de raketten niet tegengehouden; de vredesbeweging hield er een grote dosis krediet aan over. Dit deelnemen aan of het ‘bevoorraden’ van de eli-

(65) ‘Tien lessen uit Golf-oorlog’, vrije tribune in *De Standaard*, 1 maart 1990.

(66) Interview met Eyskens in *De Standaard*, 2-3 maart 1991, en in *Knack*, 22 mei 1991, blz. 16-19.

taire consensus met ideeën en inzichten zorgt voor sterke spanningen binnen de Nieuwe Sociale Bewegingen. Zij worden daardoor zelf vatbaar voor aanvallen en infiltratie door uiterst linkse politieke formaties die dan immers beroep kunnen doen op ontevreden militanten; mensen die elke band met de politieke elite afwijzen. Deze groepen van uiterst links hadden medio 1990 gemeen dat zij dringende nood hadden aan een aangrijpingspunt waardoor ze hun politieke attitude van afwijzing tegenover het Westerse samenlevingsmodel konden redden. Na de verkiezingsnederlaag van de Sandinisten in Nicaragua, de omwenteling in de landen van het Warschaupact, de desintegratie van de Sovjetunie, de ommekeer in Angola en Mozambique, de evolutie in Zuid-Afrika, Tien an Men... kon de Koeweit-crisis deze politieke strekking een gelegenheid bieden waardoor ze hun traditionele ideologische patroon, via tiersmondistische retoriek, weer in evenwicht konden brengen. Meteen bleek dat zij greep hadden op een deel van de vredesmilitanten. Dit zorgt voor een zekere labiliteit die door Hellemans voor al de Nieuwe Sociale Bewegingen werd vastgesteld: "De nieuwe bewegingen zijn instabiel en gevoelig voor de politieke conjunctuur. Dat maakt hen tegenover de grote zelfstandige organisaties (politieke partijen, vakbonden, kerken,...) kwetsbaar, maar ook onberekenbaar"⁶⁷. Dit onberekenbare karakter van een belangrijk deel van de Vlaamse vredesbeweging is nu – via de Koeweit-agitatie – voor media en politieke elite duidelijk geworden.

Een van de begeleidende verschijnselen bij de ontwikkeling van strijdpunten is dat de kring van technocratische specialisten, die gewoonlijk onder elkaar de beslissing nemen, opengebrouwen wordt. Buitenlandse Zaken was sinds 1945 zo een bij uitstek technocratisch ministerie geweest waarvan de beslissingen slechts gecontesteerd werden door kleine, meestal communistische of pacifistische groepen, die weinig voeling hadden met brede lagen van de bevolking en zeker geen banden met de heersende politieke elite of technocratie. De rakettenzaak had dat, zeker in Vlaanderen, fundamenteel gewijzigd. Of de verdere of blijvende democratisering van het debat over defensie en buitenlandse politiek bij de ontwikkeling van het Koeweit-strijdpunt erbij gewonnen heeft is, gezien het feitelijke verloop van de agitatie, zeer de vraag. De vredesbeweging kon immers haar samenhang van tijdens de raketentijd niet bewaren. De uitspraak van *Standaard*-journalist Rolf Falter op 12 september 1990, "uiteindelijk volstond Saddam Hoesseins inval in Koeweit om te bewerkstelligen wat Ronald Reagan niet lukte: de vredesbeweging doen uiteenvallen", werd in de volgende maanden bevestigd.

Al zal dit in de toekomst zeker niet beletten dat er opnieuw pogingen zullen opgezet worden om gezamenlijk een politieke vuist te maken. Midden juni 1991 wilde een "Internationale Onderzoekscommissie" met de voormalige Amerikaanse minister van justitie Ramsey Clark, tijdens een hoorzitting in Brussel de Amerikaanse oorlogsmisdaden in het licht stellen. Het was een gelegenheid voor het Vaka om zich terug in een middenpositie te manoeuvreren en weer afstand te nemen van uiterst-links. Hugo Ongena werd gevraagd maar weigerde deel te nemen aan het tribunaal omdat enkel het Amerikaanse doen en laten zouden veroordeeld worden. "Deelnemen aan zo'n tribunaal zou de vredesbewegingen geen goed doen. We hebben altijd elke schending van het internationaal recht veroordeeld en ons niet beperkt tot één enkele"⁶⁸. Het verloop van de Koeweit-crisis was een leerproces dat sporen zal nalaten. De 'vredesweek' die georganiseerd werd in de herfst van 1991, geïnitieerd door Pax Christiti maar waaraan andere vredesorganisaties deelnamen, liet zien dat er een band gelegd wordt tussen het buitenlandse

(67) S. Hellemans, *Strijd om de moderniteit*. Leuven, 1990, blz. 226-227.

(68) Verklaring van Ongena in *De Standaard*, 15-16 januari 1991.

en het binnenlandse vijandbeeld van de islamitische staten en -immigranten. Een nieuwe minimale consensus is dus zeker mogelijk en zelfs waarschijnlijk.

Hoe dan ook; de Belgische – en Westerse – regeringspolitiek tijdens het verloop van de Koeweit-crisis toonde aan dat de geest en de opvattingen die in de traditionele vredesorganisaties leefden, ook in regeringskringen invloed hadden. Dat zou ook nadien blijken. De opstanden van de Iraakse sjiïeten en Koerden dreven honderdduizenden mensen op de vlucht doorheen het bergland naar Iran en Turkije. De omstandigheden waren verschrikkelijk. Onder druk van de politieke opinie werden de Westerse regeringen gedwongen om troepen in te zetten voor de opvang van deze mensen. Dit stelde een volkenrechtelijk probleem: humanitaire beweegredenen boven de soevereiniteit van de (Iraakse) staat? Een standpunt dat zeker aanhang kan vinden in kringen van de vredesbeweging en waar ook de regering, bij monde van minister Eyskens, gevoeligheid voor toonde. De afwikkeling van de crisis met haar immense vluchtelingenprobleem, de vragen rond wapenhandel en de verspreiding van massavernietigingswapens... zullen de Belgische regering de kans bieden zich op dat terrein verder te profileren. Minister Eyskens beloofde om op de internationale fora van Veiligheidsraad, West-Europese Unie (WEU) en Europese Gemeenschap diplomatieke initiatieven te nemen die in het verlengde liggen van de verwachtingen van de vredesbeweging. De Koeweit-agitatie heeft dus alvast niet geleid tot een complete marginalisering van de beweging en haar programma. Maar de bekentenis van vice-premier Hugo Schiltz midden mei, "Ik mag nu wel vertellen dat er grote spanningen waren tussen haviken en duiven binnen de regering"⁶⁹, doet vermoeden dat in de regeringspartijen lang niet iedereen zo terughoudend was tegenover de inzet van militair geweld als het officiële regeringsstandpunt liet uitschijnen. Het introduceren van strijdpunten op dit terrein kan dus in de toekomst best wel eens vanuit de politieke elite gebeuren in plaats van door de vredesorganisaties.

Summary: The Peace-movement in Belgium and its impact on governmental policy during the Gulf War

During the eighties the 'peace movement' became an important actor in Belgian politics. It was able to promote aspects of international relations and defense policy as 'political issues'. The influence on public opinion and political parties was considerably higher in Flanders than in the french speaking part of the country.

After the annexation of Kuwait by Iraq in August 1990, the Belgian government reacted more or less as these organisations desired: prudent, promoting UNO-initiatives and diplomatic solutions to the crisis. Therefore, these peace organisations were attacked or infiltrated by extreme left wing parties, who wanted to support Saddam Hussein who was seen as a symbol of the third world. As a result of these left wing tactics, the peace movement could not act as it did during the eighties: as a broad force with a coherent programme, with organisations belonging to several ideological pillars and with influence on parties which traditionally belong to the government.

(69) Interview in *Knack*, 15 mei 1991, blz. 12. Deze opmerking gold ook voor de regeringsaanpak, mét militaire interventie, betreffende de oorlog in Rwanda in de herfst van 1990.

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

Belgische politiek – Politique belge – Politics in Belgium.

Politieke en administratieve instellingen – Institutions politiques et administratives – Political and administrative institutions.

J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*. Brussel, E. Story-Scientia, 1991. 585 blz. (+ bijvoegsel: Wetten en besluiten. 174 blz.)

C. FIJNAUT, *Wetgeving op het Belgisch politiewezen / Législation sur le système policier belge*. Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen – éditions juridiques, 1991. 407 blz.

K. RIMANQUE, *De regel is niet steeds recht. Het labyrint van de rechtsnormen na de staatsvorming*. Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1990. 143 blz.

J. SAROT, et al., *La jurisprudence de la Cour d'Arbitrage*. Bruxelles, Bruylant, 1990. 507 p.

M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé. Réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-1989*. Bruxelles, Bruylant, 1991. 689 p. (Collection de la Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles)

H. VAN GOETHEM, *De taaltoestanden in het Vlaams-Belgisch gerecht, 1795-1935*. Brussel, Paleis der Academiën, 1990. 358 blz. (Verhandelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België. Klasse der Letteren. Jaargang 52, nr. 134)

J. VELU en R. ERGEC, *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*. Bruxelles, Bruylant, 1990. 1185 p. (Extrait du Répertoire pratique du droit belge Complément, tome VII, 1990)

D. VOORHOF (ed.), *Recht op openbaarheid van bestuur*. Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1991. 175 blz. (Tegenspraak-cahier nr. 12)

Beperking en controle van de verkiezingsuitgaven en de financiering en boekhouding van de politieke partijen. Brussel, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1991. 419 blz.

Politieke sociologie – Sociologie politique – Political sociology.

E. DAS en W. DEWACHTER, *Overdadig! Overtollig? De verkiezingscampagne van december 1987*. K.U.Leuven, Afdeling Politologie, 1991. 68 blz.

W. DEWACHTER en E. DAS, *Politiek in België: geprofileerde machtsverhoudingen*. Leuven, Acco, 1991. 182 blz.

A.-P. FROGNIER (ed.), *L'abstentionnisme électoral et le vote blanc ou nul en Belgique*. Louvain-la-Neuve, Unité de Science politique et d'Affaires publiques, 1991. 192 p. (Point d'appui interuniversitaire sur l'opinion publique et la politique)

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

Politieke en sociale geschiedenis – Histoire politique et sociale – Political and social history.

V. ADRIAENS, *Liberalisme op het Zuid-Oostvlaamse platteland in de 19de eeuw*. Gent, Liberaal Archief, 1991. 215 blz.

P. HEYRMAN, *Voor eigen winkel. Honderd jaar middenstand en middenstandsbeweging in Oost-Vlaanderen*. Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1991. 250 blz. (Bijdragen Museum van de Vlaamse Sociale Strijd, VII)

L. HUYSE, S. DHONDT, e.a., *Onverwerkt verleden. Collaboratie en repressie in België 1942-1952*. Leuven, Uitgeverij Kritak, 1991. 312 blz.

Vergelijkende politiek – Politique comparative – Comparative politics.

H. DAALDER, *Politiek en historie. Opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap*. Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker, 1990. 464 blz.

R. DEHOUSSE, *Fédéralisme et relations internationales: une réflexion comparative*. Bruxelles, Bruylant, 1991. 284 p.

Andere staten – Autres états – Other states.

Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, *Jaarboek 1990*. Groningen, Rijksuniversiteit, 1991. 228 blz.

F. GRUNFELD, *Nederland en het Nabije Oosten*. Deventer, Kluwer, 1991. 360 blz.

Politologisch Instituut

Raad van Bestuur*

Herman BALTHAZAR, buitengewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent en deeltijds hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel, gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen.

Maurice BOEYNAEMS, gewoon hoogleraar em. aan de Koninklijke Militaire School.

Jan CEULBÈRS, directeur-generaal televisie van de Belgische Radio en Televisie Nederlandse uitzendingen.

Herman DE CROO, deeltijds hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel, senator.

Roger DEPPE, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Jan DE MEYER, gewoon hoogleraar em. aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Kris DESCHOUWER, docent aan de Vrije Universiteit Brussel.

Wilfried DEWACHTER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Guido DIERICKX, hoogleraar aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen en aan de Universitaire Instelling Antwerpen.

Ruddy DOOM, hoofddocent aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Marc ELCHARDUS, gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel.

Helmut GAUS, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Luc HUYSE, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Rudolf MAES, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Marc PLATEL, hoofdredacteur bij Het Belang van Limburg.

Luc REYCHLER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Hugo SCHILTZ, senator.

Frank SWAELEN, voorzitter van de Senaat.

Paul VAN DE MEERSSCHE, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Yvan VANDENBERGHE, hoogleraar aan de Universitaire Instelling Antwerpen.

August VAN DEN BRANDE, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Mieke VAN HAEGENDOREN, gewoon hoogleraar aan het Limburgs Universitair Centrum.

Hugo VAN HASSEL, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Karel VAN MIERT, deeltijds hoofddocent aan de Vrije Universiteit Brussel, Europees commissaris, bevoegd voor vervoersbeleid, consumentenbeleid, krediet en investeringen.

Guy VAN OUDENHOVE, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Els WITTE, gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel.

Bureau**

Hugo VAN HASSEL, *voorzitter*.

Wilfried DEWACHTER, *hoofdredacteur*.

August VAN DEN BRANDE, *secretaris*.

Yvan VANDENBERGHE, *thesaurier*.

Jan CEULBÈRS, Kris DESCHOUWER en Mieke VAN HAEGENDOREN, *leden*.

* Samenstelling ingevolge de beslissing van de Algemene Vergadering van 18 februari 1992.

** Samenstelling ingevolge de beslissing van de Raad van Bestuur van 18 februari 1992.

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 - Erwin DAS - 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.: Egmontstraat 11, B-1050 Brussel

Politologisch Instituut a.s.b.l.: rue d'Egmont 11, B-1050 Bruxelles

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 1992/1

ISSN 0486-4700

Gedrukt in België - Imprimé en Belgique

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

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

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

De Nederlandse teksten dienen in de voorkeurspelling gesteld.

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction (sauf les résumés), y compris les microfilms et les photocopies, sont réservés pour tous pays.

Le «Politologisch Instituut» n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que les auteurs.

Les articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift

Conditions d'abonnement et de vente de la revue

1. Jaarabonnement - Abonnement annuel	B.F. - F.B.
persoon - personne	950
Instelling - Institution	2.000
Uitsluitend voor België: student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer aan de universiteit) - Uniquement pour la Belgique: étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année des études, le numéro d'immatriculation)	500
2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1981) - Vente au numéro (à partir de 1981 seulement)	
persoon - personne	500
Instelling - Institution	600
Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1981) - Vente numéro double (à partir de 1981 seulement)	
persoon - personne	800
Instelling - Institution	1.200
3. Verzameling van 1963 tot 1980 (zo lang de voorraad strekt)	
Collection de 1963 à 1980 (jusqu'à épuisement du stock)	
België - Belgique	25.000
Andere landen - Autres pays	28.000

RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

Editor: Wilfried DEWACHTER

Assistant editor: Erwin DAS

Address: Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w. : Egmontstraat 11, B-1050 Brussels

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 1992/1. 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 wordt gesubsidieerd door :

- *Het Vlaamse Ministerie van Onderwijs.*
- *De Nationale Bank van België*

Met oprechte dank!

Het Politologisch Instituut.



