

RES PUBLICA

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

INHOUD - SOMMAIRE - CONTENT

- Informatiegaring en meningsuiting
in de pers : enkele bedenkingen over
de actualiteit van het Belgisch
persrecht
door J. CEULEERS 505-512
- La Belgique : responsable ou bouc
émissaire de l'échec des
négociations Fouchet ?
par S. VANHOONACKER 513-526
- Het strijdpunt als besluitvormings-
type in de Belgische politiek
door W. DEWACHTER 527-550
- Les élections européennes de 1989.
Analyse des résultats pour
la Belgique
par W. FRAEYS 551-564
- Democratie en modernisatie :
noodzaak of keuze ?
door L. HOOGHE 565-591
-



Informatiegaring en meningsuiting in de pers: enkele bedenkingen over de actualiteit van het Belgisch persrecht

door Jan CEULEERS

Directeur-generaal televisie (Belgische Radio en Televisie)

Inleiding

Toen de schrijver van deze bijdrage, nu toch al bijna vijftig jaar geleden, als beginnend parlementair verslaggever bij de omroep, kennis maakte met het optrekje dat in de Kamer van Volksvertegenwoordigers was en is toegewezen aan de pers, viel hem als radioman dadelijk het opschrift op de toegangsdeur op. "Uitsluitend voor dagbladschrijvers", prijkte er.

Het boekje dat hem even tevoren in de handen werd gedrukt en dat in die tijd als toonaangevend gold voor al wie zich in de journalistiek ging wagen, droeg als titel "Rechten en plichten van de journalist". Wat kon de omroepredacteur daarin lezen over zijn baan? "Journalisten zijn de intellectuele medewerkers aan de redactie van een krant of van een nieuwsagentschap." Van de omroep was geen sprake! ¹.

De ministeriële besluiten van 4 januari 1940 en 27 december 1946, die de Algemene Belgische Persbond gelastten de lijsten aan te leggen en bij te houden van de houders van een officiële perskaart, bevestigden uitdrukkelijk dat "beroepsjournalisten behoren tot de redactie van één of meer nieuwsbladen of daarmee gelijkgestelde bladen of van een nieuwsbureau". Aldus vielen medewerkers aan de radio (van televisie was in 1940-1946 nog geen sprake in ons land), zelfs behorend tot de nieuwsdienst, volgens de overheid en de Algemene Belgische Persbond buiten het toepassingsveld van het begrip "(beroeps) journalist" dat ze structureel innig verbonden zagen met de drukpers.

Deze "anekdotes" zijn tekenend voor de sfeer waarin de juridische contouren zijn getrokken van ons persrecht, daterend uit een periode waarin het triomferend liberalisme een grondwet had voortgebracht die ons alom werd benijd wegens haar weldoende zindering van vrijheid en democratie. Vrijheid ook van mening en meningsuiting, en van de pers als instrument om de vrije mening mee te delen, te verspreiden. Een periode bovendien waarin "pers" alleen maar kon worden verstaan als "drukkers", omdat er geen radio, geen televisie, geen satellieten, geen straalverbindingen, geen kabeltransmissie voorhanden waren. Onze toentertijd vooruitstrevende grondwetgever kon putten uit – kwalijke – ervaringen uit het verleden, censuur bijvoorbeeld of hoge borgsommen om kranten te mogen uit-

(1) J. DEMARTEAU en L. DUWAERTS, *Rechten en plichten van de journalist*. Brussel, Algemene Belgische Persbond, z.d. (1951?).

geven. Artikel 18 van de grondwet klinkt dan ook als een hartekreet: "De drukpers is vrij; de censuur kan nooit worden ingevoerd; geen borgstelling kan worden geëist van de schrijvers, uitgevers of drukkers (...)". Revolutionaire taal in 1831 allicht, maar hoe relevant is ze nog anno 1989?

I. Drukpersmisdrijven

Trouwens, is de drukpers wel zo vrij als de grondwet het laat uitschijnen? Tegelijk immers werd het begrip "drukpersmisdrijf" ingevoerd, dat een bijzondere rechtspleging, de jury, voor zijn bestraffing meekreeg, wat toch niets anders kan betekenen dan dat die vrijheid niet zo absoluut is als de lectuur van artikel 18 zou kunnen laten vermoeden. Dat is ook zo, getuige het stel perswetten die het misbruik van de vrijheid van meningsuiting in gedrukte en gepubliceerde geschriften strafbaar hebben gesteld².

Juristen plegen weliswaar op te werpen dat de instelling van persmisdrijven op zichzelf geen inkorting van de persvrijheid inhoudt, omdat hoedanook de overtrekking van de wet pas post factum kan worden bestraft en de vrijheid van meningsuiting bijgevolg gegarandeerd blijft. Formeel klopt die redenering wel, maar schaars zijn diegenen die terwille van de vrijheid van meningsuiting bereid zijn wetens en willens een persmisdrijf te plegen en dus het risico van een bestraffing te lopen. Als er dan al grondwettelijk geen censuur op de pers is, dan is er toch, door de dreiging van de perswetten, zelfcensuur of, wat zachter uitgedrukt, zelfdiscipline.

Voor de persmisdrijven, ingesteld door bijzondere wetten met het persdecreet van 20 juli 1831 voorop, vertonen een uitzonderingskarakter. Ze hebben alle te maken met de bescherming van de staat, zijn werking, zijn organen. Het zijn bijgevolg misdrijven met een politiek tintje. Men kan begrip opbrengen voor de reflex van zelfbehoud van de jonge staat België om zich te beschermen tegen mogelijke destabiliserende perscampagnes. Maar in het jaar 1989 kan men zich toch vragen stellen naar hun actuele zin. Waarom dienen ambtenaren, parlementsleden, ministers, staatshoofden een bovenmatige bescherming te genieten? Stroken deze wetten nog met ons modern democratisch rechtsgevoelen? Volstaat hier niet de bescherming die de gewone wetten, die voor alle burgers gelden, hun bieden?

Is het overdreven te opperen dat de zo begeerde vrijheid van de pers een erg betrekkelijk, zelfs verouderd begrip is? Zoals trouwens het hele persrecht? Hoe is het anders te verklaren dat de gerenommeerde televisiejournalist Maurice de Wilde al sinds 1982 in gerechtelijke procedures is verwickeld, ondermeer om uit te maken of informatieve televisieuitzendingen kunnen worden aangezien als "pers" en bijgevolg kunnen genieten van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van de pers? Hoe komt het anders dat het Hof van Cassatie volhoudt dat radio

(2) Decreet 20.7.1831 op de drukpers (aantasting van de bindende kracht van de wetten en aanzetting tot niet-naleving ervan; aantasting van het grondwettelijk gezag van de koning, de onschendbaarheid van zijn persoon, de grondwettelijke rechten van de dynastie en het gezag van de wetgevende kamers; laster en beledigingen jegens ambtenaren en gestelde lichamen).
Wet 6.4.1847 (belediging van de koning en de leden van de koninklijke familie).
Wet 20.12.1852 (belediging van vreemde staatshoofden en aanvallen van hun gezag).
Wet 12.3.1858 (afbreuk van internationale betrekkingen).

en televisie geen pers zijn, terwijl het Hof van Beroep in Brussel het omgekeerde beweert? ³.

Hoe anders uit te leggen dat een journalist van een gespecialiseerd radio- en televisie-weekblad, drukpers dus, werd vervolgd, ja zelfs in voorhechtenis werd genomen, omdat hij artikels had geschreven over een milieuzak op grond van vermeende geheime documenten, waarvan hij de herkomst niet wilde prijsgeven?

En dan de rechtspleging. Net als de politieke misdrijven worden de persmisdrijven door een jury behandeld, zo wil de grondwet het ⁴. Ook deze overlevering uit het post-revolutionaire tijdperk, waarin meer vertrouwen werd gesteld, en wellicht terecht, in het volksoordeel dan in de beroepsrechterlijke aanpak, heeft heden ten dage geen grond van bestaan meer. Om welke aanvaardbare reden immers moet een journalist een behandeling krijgen voor een gerechtelijke instantie, die zich overigens hoofdzakelijk met moord en doodslag bezighoudt? Kan hij op meer begrip rekenen bij een jury dan bij een beroepsrechter? En waarom zou een journalist op meer mildheid aanspraak moeten kunnen maken dan een gewone burger die hetzelfde misdrijf heeft gepleegd en die door de correctionele rechtbank wordt berecht, alleen omdat de journalist een opinie heeft willen uiten? Wordt de procedure op die manier niet veeleer gepassioneerd dan gedepassioneerd en komt dit een eerlijke rechtsbedeling ten goede?

Daarbij komt dat in de praktijk de parketten ervoor ijveren dat persmisdrijven het Hof van Assisen niet halen. Er bestaan daar simpele methoden voor: separeren, of correctionaliseren door ze als gewone misdrijven te kwalificeren. Bovendien, zoals hiervoor al aangegeven, blijft de Belgische rechtspraak de Assisenbehandeling reserveren voor de *drukpersmisdrijven*, een enkel arrest van het Hof van Beroep in Brussel niet te na gesproken, zodat opiniedelicten via andere media gepleegd niet voor deze bijzondere rechtspleging in aanmerking komen.

Schrijver dezes twijfelt dan ook sterk aan de actuele waarde van de bepalingen met betrekking tot de persvrijheid, in zoverre dat ze naar zijn mening zelfs uit de grondwet mogen worden geschrapt. Essentieel immers is de vrijheid van mening en meningsuiting, via welk communicatiemiddel ook. Die is gegarandeerd niet alleen door artikel 14 van onze grondwet, maar ook door de Europese Conventie tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De logica van dit standpunt houdt meteen in dat de notie persmisdrijf, in de enge

(3) Hof Brussel 19.2.1985. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1985-1986, blz. 806; Cass. 28.5.1985. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1985-1986, blz. 2854. J. CEULEERS, De begrippen pers en persmisdrijf, noot onder Hof Brussel 19.2.1985. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1985-1986, blz. 810; P. VAN ORSHOVEN, Reactie. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1985-1986, blz. 1320; J. CEULEERS, Naschrift. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1985-1986, blz. 1321; J. LECLERCQ, Radio-télévision et délits de presse. In: *Journal des tribunaux*, 1986, blz. 401; J.M., Observations Cass. 28.5.1985. In: *Journal des tribunaux*, 1986; blz. 24; F. REYNTJENS, Note Cass. 28.5.1985. In: *Journal des tribunaux*, 1986, blz. 242; D. VOORHOOF, Drukpers en audiovisuele media. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1985-1986, blz. 2854; F. TULKENS en M. VERDUSSEN, La radio et la télévision, le délit de presse et le droit de réponse. In: *La radio et la télévision face au juge. Annales de Droit de Louvain*, 1987, nr. 1-2, blz. 53; F. DELPEREE, Conclusions. In: *Annales de Droit de Louvain*, 1987, nr. 1-2, blz. 193; E. BREWAEYS, *Aktuele problemen inzake persvrijheid*. Vlaams Pleitgenootschap bij de Balie in Brussel, november 1985.

(4) Artikel 98 GW.

of in de ruime zin, uit ons juridisch begrippenarsenaal mag verdwijnen, samen met vanzelfsprekend de bijzondere rechtsprocedure voor het Hof van Assisen.

II. Journalisten

Wat is trouwens de rol van de journalist bij dit alles? Het valt op dat de grondwetgever journalisten niet kent; wel schrijvers, uitgevers en drukkers. De wetgever heeft nauwelijks een, niet erg geslaagde, poging ondernomen om hem te definiëren. Beroepsjournalist is, zegt de wet van 30 december 1963, hij die in hoofdberoep tegen bezoldiging deelneemt aan een redactie voor algemene berichtgeving als directeur, redacteur, tekenaar, persfotograaf, filmreporter of correspondent voor België⁵. Wie aan deze begripsomschrijving voldoet, kan van overheidswege worden erkend als beroepsjournalist op voordracht van een commissie, gelijkelijk samengesteld uit vertegenwoordigers van de uitgevers en van de journalisten, benoemd door de eerste minister en de minister van Binnenlandse Zaken. De erkenning gebeurt door de eerste minister; de perskaart wordt afgeleverd door de minister van Binnenlandse Zaken. Een erg officiële procedure, eigenlijk bezwaarlijk in overeenstemming te brengen met de nagestreefde onafhankelijkheid van de persmensen.

De wet verschaft, terecht, geen voorrecht tot informatiegaring aan de erkende beroepsjournalisten. Zoiets zou strijdig zijn met het *recht op vrije mening en meningsuiting*, een gemeenschapsrecht dat alle burgers toekomt. De wet beschermt alleen het beroep en de titel, in die zin dat niemand zich beroepsjournalist mag noemen als hij niet is erkend. Op die manier wordt het onrechtmatig gebruik van de titel en de hoedanigheid voorkomen of zo nodig bestraft.

Journalisten beroepen zich makkelijk op "hun" recht op vrije meningsuiting, "hun" recht op nieuwsverschaffing, net alsof het om een recht zonder veel plichten gaat dat hun persoonlijk bezit is. Dergelijke uitspraken kan men nogal eens beluisteren naar aanleiding van moeilijkheden met het gerecht of klachten van burgers die in geschriften, beelden of uitzendingen onheus zijn bejegend. Steevast wordt verwezen naar het beroepsgeheim, het zwijgrecht of het informatierecht van de journalist als verschoning, ja rechtvaardiging van zijn strafbaar of schadelijk geachte handelwijze. Een hardnekkig misverstand, dat best uit de wereld wordt geholpen.

Journalisten zijn geen pausen noch koningen: ze zijn niet onfeilbaar noch onschendbaar. Ze zijn burgers als iedereen. Dat ze een beroep uitoefenen met bijzondere verantwoordelijkheden, wie zal dat in twijfel trekken. Maar dat kan van heel wat beroepen worden getuigd. Dat opinievorming een extra-dimensie verleent aan hun verantwoordelijkheid, ook dat is waar. Dit betekent echter niet dat journalisten boven de gewone burgers staan. Het recht op informatie verschaft ze geen voorrechten; het is geen persoonlijk recht van de journalisten. Het recht op informatie is een recht van de gemeenschap; de journalisten, die weliswaar een spilrol spelen in het informatieproces, oefenen dit recht uit namens de gemeen-

(5) Wet 30.12.1963 op de erkenning en de bescherming van de titel van beroepsjournalist. H. ADRIAENS: De erkenning en bescherming van de titel van beroepsjournalist. In: *Administratief Lexicon*.

schap. Bij geschillen die rijzen naar aanleiding van de uitoefening van het recht op informatie is dan ook het belang van de gemeenschap normgevend ter beoordeling.

Deze gedachtengang geldt evenzeer op een ander gebied. Journalisten die zich voor het gerecht blijven beroepen op het zwijgrecht als op een soort natuurrecht, bij gebreke aan een wettelijke regeling, vergissen zich: het zwijgrecht is geen persoonlijk recht; het is een hulpmiddel voor de journalisten om hun gemeenschapsopdracht tot informatiegaring en -verstrekking naar behoren uit te kunnen voeren. Over het goed gebruik van dit hulpmiddel zal de rechter oordelen, of de journalisten dit graag hebben of niet. Een uitzondering op de verplichting om met het gerecht mee te werken, inzonderheid voor de rechter te getuigen, zou aanvaardbaar kunnen worden gemaakt in welbepaalde gevallen en omstandigheden, maar altijd voor zover het gemeenschapsbelang daarmee is gediend. Dat er in het licht van enkele recente gebeurtenissen op wetgevend gebied iets moet gebeuren is intussen iedereen wel duidelijk ⁶.

III. Informatie en individu

Over de verhouding tussen het gemeenschapsrecht op informatie en het persoonlijkheidsrecht van het individu is al veel geschreven vanuit het oogpunt van de bescherming van de burger tegen de overrijver, de ongezone nieuwsgierigheid, de opdrijnerigheid van de media. Algemeen wordt aanvaard dat het recht op informatie geen vrijbrief is voor de journalist om zich ongestoord, ongenaakbaar en ongestraft op te dringen, zeker niet in iemands privé-leven. Toch dient elkeen, die deelneemt aan het openbare leven, er rekening mee te houden dat zijn recht op eigen beeld en stem kan wijken voor het recht op informatie, omdat het tot de normale geplengheden van de journalistiek behoort dat over het openbare leven vrij kan worden bericht met pen, woord, beeld en geluid. Deze gulden regel heeft met de ontwikkeling van de radio en televisie een extra betekenis gekregen: de huisvader, die zijn vrouw heeft verteld dat hij zijn moeder gaat bezoeken, maar 's avonds op de televisie als toeschouwer van een basketbalwedstrijd te zien is (er zijn ook minder onschuldige voorbeelden), zal vruchteloos schadeloosstelling eisen of zich verzetten tegen de uitzending ⁷.

De voornaamste kwestie is echter het optreden van een publiek persoon in de uitoefening van zijn bezigheden: in geen geval behoort dat optreden tot de privé-sfeer, zodat de betrokkene niet kan vergen onbesproken te blijven. Dat dit vér kan gaan, blijkt uit het volgende voorbeeld. In een commentaarartikel had de hoofdredacteur van een krant over een bekend politicus geschreven: "Aan de moord in Laken (op een Algerijns immigrant) draagt de burgemeester van Schaarbeek mee de schuld." Een zwaarwichtige uitspraak, zonder enige twijfel. Toch vond het Hof van Beroep in Brussel deze passus aanvaardbaar, omdat hij een pu-

(6) J. CORTVRIENDT, Het beroepsgeheim van de journalist. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1960-1961, blz. 353; J. CEULEERS, Een zwijgrecht voor journalisten? In: *Rechtskundig Weekblad*, 1977-1978, blz. 1025; G. LEROY, Le journaliste, a-t-il le droit de taire ses sources. In: *Journal des tribunaux*, 1980, blz. 181; D. VOORHOOF, *Recht op informatie, garingsvrijheid en een zwijgrecht voor de journalistiek*. Liga voor de Mensenrechten, 1985.

(7) H. VANDENBERGHE, Gemeenrechtelijke aansprakelijkheid voor geschreven persbijdragen. In: L. NEELS (ed.), *Mediarecht 1983. Referatenbundel*. Antwerpen, 1984, blz. 3-35.

blik persoon betreft wegens diens publiek optreden en omdat een publiek persoon nu eenmaal over een flink incasservermogen moet beschikken.

De publieke persoon moet trouwens zelfs op zijn tellen passen als hij bepaalde aspecten uit de privé-sfeer zelf in de openbaarheid etaleert: publieke personen horen te beseffen dat zij bovenmatig in de belangstelling staan en dat zij nauwlettender in hun handel en wandel worden gevolgd. Publieke personen dienen er bijgevolg zorg voor te dragen dat zij zelf geen aanleiding geven tot het verspreiden van informatie over hun privé-leven.

Hierbij aansluitend, een andere kwestie. Zijn publieke personen, met name mandatarissen, maar ook andere informatiehouders zoals ambtenaren, verplicht hun medewerking te verlenen aan de pers, de radio en de televisie, op terreinen wel te verstaan waarvoor zij bevoegd zijn? Zijn zij anders geformuleerd gehouden door een spreekplicht? Het is al een oud verhaal dat journalisten, naar Angelsaksisch voorbeeld, graag een wettelijke spreekplicht ingevoerd zouden willen zien voor ambtenaren. Het is bekend dat die bij ons niet bestaat, en overigens in de USA wel wat genuanceerder voorkomt dan ze hier wordt voorgesteld. De openbaarheid van bestuur – de uitdrukking komt van onze Noorderburen – staat bij ons nog nergens. Hier worden ambtenaren bestraft, administratief en zelfs strafrechtelijk, als ze “hun mond voorbijpraten”. Hun wettelijk statuut legt ze immers een absolute zwijgplicht op. Het recht op informatie blijkt in dit vlak niet te gelden...

Maar een mandataris, burgemeester, parlamentslid, minister en dergelijke, is die niet verplicht op vragen te antwoorden? Is hij er niet toe gehouden te antwoorden als met name een journalist die toch optreedt uit naam van de gemeenschap, zich beroepend op het recht op informatie, hem vragen stelt over zijn bezigheden? In tegenstelling tot de ambtenaar is hij immers niet gebonden door een zwijgplicht of zoals artsen, advocaten en andere vertrouwensberoepen door geheimhouding van vertrouwelijke inlichtingen. Bij gebrek aan een wet heeft de rechtspraak een eigen constructie opgebouwd. Een vraaggesprek, zo zeggen het Hof van Beroep in Gent en het Hof van Cassatie, is gegrond op een vrijwillig aangegane overeenkomst tussen ondervrager en ondervraagde, tussen journalist en informatiehouder, waarbij de ondervraagde zijn bijzondere kennis en mening voor verder gebruik ter beschikking stelt van de ondervrager-journalist, die er op zijn beurt zich toe verbindt de antwoorden, d.i. de informatie, waarheidsgetrouw weer te geven. De ondervraagde behoudt in principe wel een recht op nakeuring op voorwaarde dat hij het vooraf heeft bedongen, een controlerecht als het ware op het goed gebruik van de door hem geleverde informatie of meningen. Zijn antwoorden, eens verstrekt, terugnemen kan de ondervraagde echter niet meer⁸. Deze rechtspraak is niet zo gelukkig: nakeuring, hoe beperkt ook, ruikt naar censuur, en bovendien zou het in een democratie vanzelfsprekend moeten zijn dat alle dossiers die de gemeenschap en haar burgers aanbelangen toegankelijk zijn en dat elkeen die beroepshalve met die dossiers te maken heeft tot informatieverschaffing gehouden is. Op dit stuk zal de wetgever toch eindelijk eens moeten op-

(8) Hof Gent 26.4.1973. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1973-1974, blz. 480; Cass. 12.9.1975. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1975-1976, blz. 853.

treden. Dan zal er geen jacht meer moeten worden gemaakt op journalisten die geheimzinnige dossiers hebben opengeslagen en op hun tipgevers.

Besluit

Is ons persrecht een museumstuk? Laten wij het zo stellen: de meeste wetten, decreten en besluiten hebben ongetwijfeld hun verdiensten gehad, maar zijn verouderd en dringend aan vervanging toe.

Eerst en vooral een face lift van de grondwet in de zin van de erkenning en de bekrachtiging van het recht van informatie, actief en passief, als een gemeenschapsrecht met daarmee verbonden een verbod tot censuur; dit recht van informatie impliceert het recht op vrije communicatie en de vrijheid van de media. Het sluit ook in de afschaffing van het begrip (druk)persmisdrijf en van de bijzondere strafrechtspleging.

Ook de wetgeving dient te worden geactualiseerd, afgestemd op de ontwikkeling van de media. Het recht op antwoord, oorspronkelijk alleen voor de drukpers geregeld, is dan wel in 1977 uitgebreid tot radio en televisie, maar hoe staat het met latere communicatievormen, zoals viewdata en zelfs teletekst? En wat te denken van de suggestie om een recht van repliek op radio- en televisiemedelingen van de regering of de executieven in te voeren, of nog een recht van antwoord of rechtzetting op onjuiste of krenkende reclameboodschappen (persrecht en consumentenrecht liggen hier dicht bij elkaar).

Ook invoering van een ruime openbaarheid van bestuur, een spreekplicht als het ware voor enieder, die houder is van informatie die de gemeenschap aanbelangt of kan aanbelangen, zo nodig onder rechterlijk toezicht. Uiteraard betekent dit de omkering van de huidige zwijgplicht van de ambtenaar in een spreekplicht. Het probleem van het journalistiek zwijgrecht zal zich dan vanzelf oplossen.

Innig met het voorgaande verbonden is de noodzaak van een wet tot bescherming van de persoonlijke leefsfeer van de burger, inclusief zijn bescherming tegen agressief gebruik en misbruik van gegevensbanken, bespiedingspraktijken en dergelijke meer.

De thema's zijn bekend. Welk regeringslid, welke parlementariër neemt de handschoen op?

Summary: Freedom of the press in Belgian law.

Belgian Constitution needs a face-lifting. The right of information, both active and passive, must be recognized, along with a prohibition of censorship; this right implies the right of free communication and freedom of the media. It also implies the abolition of the notion press-delict and of special administration of criminal law.

Legislation too has to be actualized: expansion of the right of answer to all means of communication.

Furthermore, introduction of the duty of speech for anyone who holds information that may concern the community.

Finally, the need for a law protecting the privacy of the citizen, including protection from aggressive use and misuse of data banks, spying practices and such-like.

La Belgique : responsable ou bouc émissaire de l'échec des négociations Fouchet ?

par Sophie VANHOONACKER *

Chercheur à l'Institut Européen d'Administration Publique

Le 22 janvier 1988, le président Mitterrand et le chancelier Kohl ont célébré le 25^{ème} anniversaire du traité franco-allemand de l'Élysée. Ce traité de coopération et d'amitié, signé en 1963 par le général de Gaulle et le chancelier Adenauer, est resté en sommeil pendant les premières années de son existence. Mais à partir des années 1970, l'axe franco-allemand se réveille et devient la locomotive du processus d'intégration européenne. L'exemple le plus significatif à cet égard est l'établissement du Système Monétaire Européen (SME) en 1979 suite à une proposition du chancelier Schmidt et du président Giscard d'Estaing. Des incertitudes croissantes au niveau international font en sorte que la coopération franco-allemande qui, dans le passé, s'est surtout limitée à des initiatives dans le domaine économique, s'aventure dans les années 1980 sur le terrain glissant de la défense. Le point culminant en est la signature le 22 janvier 1988 d'un protocole établissant un conseil commun de défense et de sécurité et la constitution d'une brigade franco-allemande ¹.

Dans cet article, nous remontons aux origines du traité de l'Élysée qui se situent au début des années 1960 lors des négociations sur le projet du général de Gaulle portant sur l'établissement d'une union politique entre les Six. A la suite de la suspension des négociations le 17 avril 1962 causée par le veto de la Belgique et des Pays-Bas et poussée par des événements sur la scène internationale, la France décide de faire cavalier seul avec l'Allemagne. Les fondements du couple franco-allemand sont scellés dans la signature du traité de l'Élysée.

Quant aux raisons de l'échec de la réalisation d'une union politique à Six, les opinions sont encore aujourd'hui partagées. Est-il dû à l'attitude dominatrice de de Gaulle qui considère la coopération politique à Six en premier lieu comme un instrument pour assurer les intérêts et l'influence de la France ? Ou faut-il en attribuer la faute à l'attitude intransigeante des Pays-Bas dont le ministre des Affaires étrangères, Luns, ne peut pas approuver les ambitions françaises ? Ou encore,

* Je tiens à remercier le Professeur Panos Tsakaloyannis pour ses commentaires utiles qui m'ont guidée dans la rédaction de cet article.

(1) Pour un aperçu historique de la coopération franco-allemande, voir : B. BRIGOLEIX, *The Franco-German cement to the E.C. edifice*. Dans : *European Affairs*, 1987, n° 3, pp. 62-67 ; W. WEIDENFELD, *25 years after 22 January 1963 : The Franco-german Friendship Treaty*. Dans : *Aussenpolitik*, 1988, n° 2, pp. 3-12.

Pour la naissance du S.M.E., voir : P. LUDLOW, *The making of the European Monetary System*. London, 1982, p. 63.

Pour la coopération franco-allemande dans le domaine militaire, voir : *Military cooperation : Germany-France*. Annexe 5. Dans : P. TSAKALOYANNIS, *Western european security in a changing world : from the reactivation of the Western European Union to the Single European Act*. Maastricht, 1988, pp. 149-154.

faut-il rechercher la responsabilité chez les Belges et leur ministre des Affaires étrangères, Spaak, qui ont changé de camp au cours des négociations, passant d'une attitude plutôt favorable à un rejet complet du projet. Les études consacrées jusqu'ici au déroulement des négociations se sont surtout concentrées sur le rôle de la France et des Pays-Bas². La position de la Belgique, qui pourtant a joué un rôle important, a moins retenu l'attention. Ceci s'explique probablement par le fait qu'elle est plus complexe et que les motifs qui l'ont dictée ne sont pas toujours clairs. Cet article se propose de combler cette lacune en se livrant à un examen détaillé de l'attitude belge tout au long des négociations³.

I. Le projet français pour une union politique

Après l'échec du projet de la Communauté européenne de Défense (1954), les Six abandonnent l'approche supranationale et optent, dans les Traités de Rome (1957), pour une réalisation progressive de l'Europe unie par l'intermédiaire des institutions communautaires. Inspirés par la théorie néofonctionnaliste, les auteurs des traités sont convaincus que l'intégration économique mènera automatiquement à l'intégration politique. Cependant, les premières initiatives de coopération politique européenne se situent hors du cadre communautaire et reposent sur la méthode intergouvernementale. En juin 1959, une proposition franco-italienne envisage d'organiser des consultations trimestrielles des ministres des Affaires étrangères des Six sur la politique internationale. Malgré les réticences des Pays-Bas et de la Belgique, la première réunion a lieu le 25 janvier 1960 à Rome.

La proposition lancée par le général de Gaulle lors d'une conférence de presse le 5 septembre 1960 pour établir une 'coopération régulière des Etats de l'Europe

(2) Les trois études principales sur les négociations Fouchet sont :

- R. BLOES, *Le 'plan Fouchet' et le problème de l'Europe politique*. Bruges, 1970.
- S. BODENHEIMER, *Political Union: A microcosm of European politics, 1960-1966*. Leiden, 1977.
- A. SILJ, *Europe's political puzzle. A study of the Fouchet negotiations and the 1963 veto*. Harvard, 1967.

Il faut y ajouter une étude récente sur la position des Pays Bas, faite par H. NIJENHUIS qui, pour la première fois, a pu consulter les archives du ministère des Affaires étrangères à La Haye : H. NIJENHUIS, *De Nederlandse tactiek in de onderhandelingen over een Europese politieke unie (1960-1962): Nee tegen de Gaulle!* Dans : *Internationale Spectator*, 1987, n° 1, pp. 41-49.

(3) Pour ce qui concerne les sources consultées, nous nous sommes principalement inspirés des mémoires des principaux acteurs de l'époque (voir ci-dessous), des études déjà publiées au sujet des négociations pour une union politique (voir (2)), des articles de presse ainsi que des communiqués officiels. Etant donné que la loi belge n'autorise la consultation des archives que 30 ans après les faits, il nous a malheureusement été impossible de consulter les documents du Ministère des Affaires étrangères à Bruxelles. Cependant, les archives du Ministère des Affaires étrangères à La Haye nous ont fourni des informations intéressantes quant aux consultations qui ont eu lieu dans le cadre du Benelux. K. ADENAUER, *Erinnerungen 1959-1963*. Stuttgart, 1968.

A. CATTANI, *Essai de coopération politique entre les Six et échec des négociations pour un statut politique*. Dans : *Chronique de politique étrangère*, 1967, n° 4, pp. 389-400.

M. COUVE DE MURVILLE, *Une politique étrangère, 1958-1969*. Paris, 1971.

C. FOUCHET, *Mémoires d'hier et de demain. Au service du Général de Gaulle*. Paris, 1971.

CH. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*. S.1., 1970-1971, 2 vol.

H. MACMILLAN, *Pointing the way*. London, 1972.

J. LUNS, *'Ik herinner mij'. Vrijmoedige herinneringen van Mr. J.M.A.H. Luns zoals verteld aan Michel van der Plas*. Leiden, 1971.

P.H. SPAAK, *Combats inachevés*. Paris, 1969.

occidentale' continue dans la même voie de l'approche intergouvernementale ⁴. Cette initiative par laquelle de Gaulle se pose en promoteur de la coopération politique européenne, doit être mise en rapport avec le mémorandum français du 17 septembre 1958. Dans ce mémorandum, de Gaulle, estimant que l'organisation de l'alliance occidentale ne correspond plus aux conditions nécessaires de la sécurité ⁵, adresse au président américain Eisenhower et au Premier ministre anglais Macmillan la proposition d'établir 'un directoire à trois dans le domaine de la politique internationale et de la stratégie'. Mais les deux autres partenaires ne sont pas enthousiasmés par les ambitions gaulliennes qui visent à acquérir une place privilégiée, d'égal à égal avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Eisenhower, qui estime inconcevable de partager à trois la position dominante des Etats-Unis, se tire d'affaire en répondant qu'il ne serait pas possible 'd'adopter un système qui donnerait aux autres alliés ou à d'autres pays du monde libre l'impression que des décisions fondamentales affectant leurs propres intérêts vitaux sont prises sans leur participation' ⁶. Il ne reste à la France qu'à se tourner vers l'Europe pour essayer d'acquérir ce statut de puissance mondiale qu'elle ambitionne tant. Mais il n'est pas évident que les cinq autres partenaires européens seront prêts à lui accorder le rôle qu'elle revendique. Au cours des négociations, il devient clair que plusieurs d'entre eux, plus particulièrement les petits pays, bien que favorables à la coopération politique, ne sont pas prêts à laisser la France devenir le porte-parole de l'Europe.

Comme instrument principal pour organiser la coopération à Six, de Gaulle propose des réunions régulières où les chefs d'Etat et de gouvernement se concerteraient pour harmoniser leurs actions dans les domaines politique, économique, culturel et de la défense. Selon ce projet, des organismes spécialisés, aidés par un secrétariat permanent à Paris, feraient le travail préparatoire. Une assemblée européenne composée de délégués de parlements nationaux serait habilitée à faire des recommandations. Et un référendum donnerait à la coopération l'appui indispensable du peuple européen. Avant de lancer son projet, de Gaulle a procédé à des consultations bilatérales avec les gouvernements de l'Allemagne, des Pays-Bas et de l'Italie, qui font tous preuve d'une grande réserve. Le fait que la Belgique et le Luxembourg ne seront consultés qu'après sa conférence de presse est révélateur du style de de Gaulle. Tout au long des négociations, les petits pays sentiront très nettement que leur avis ne vient qu'en deuxième position.

Lors de leur visite à l'Elysée le 13 septembre 1960, le Premier ministre belge, Eyskens, accompagné de son ministre des Affaires étrangères, Wigny ⁷, prêtent une oreille complaisante à l'idée d'une coopération politique européenne tout en soulignant qu'ils ne soutiendront le projet que si la nouvelle organisation ne porte pas atteinte à l'OTAN et aux compétences communautaires. Le lendemain, Wigny

(4) CH. DE GAULLE, *Discours et messages. Avec le renouveau. Mai 1958-juillet 1962*. Paris, 1970, pp. 244-246.

(5) Pour le texte de la lettre de de Gaulle, voir : A. GROSSER, *Les Occidentaux*. Paris, 1978, p. 202.

(6) Pour la réponse de Eisenhower, voir : L. PATTISON DE MENIL, *Who speaks for Europe? The vision of Charles de Gaulle*. London, 1977, pp. 193-194.

(7) Au début des négociations pour une union politique la Belgique était gouvernée par la coalition de chrétiens démocrates-libéraux Eyskens-Lilar (6/11/1958-27/3/1961).

demande des informations supplémentaires sur les intentions françaises dans un entretien avec son collègue Couve de Murville. L'inquiétude de Wigny sur l'affaiblissement de l'OTAN et la CEE est quelque peu apaisée. En ce qui concerne la participation de la Grande-Bretagne à l'organisation projetée, la France estime que l'adhésion préalable aux Communautés est indispensable. Wigny s'abstient de toute prise de position mais promet d'étudier la proposition dans un esprit ouvert ⁸.

II. Le sommet de Paris et les travaux de la commission préparatoire

La proposition française est discutée pour la première fois au niveau des Six lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Paris, les 10 et 11 février 1961. L'active diplomatique française a réussi à atténuer les réticences exprimées antérieurement et, lors de la réunion, tous les Etats membres, à l'exception des Pays-Bas, se montrent favorables à l'initiative. Le ministre hollandais des Affaires étrangères, Luns, s'oppose radicalement à l'établissement d'une union politique européenne dont la Grande-Bretagne serait exclue. La tentative de son homologue Wigny qui, en faisant référence au Benelux, essaie de lui faire adopter une position plus flexible, reste sans résultat. On comprend mieux l'attitude conciliante adoptée par la Belgique lors du sommet de Paris si l'on tient compte des problèmes que le pays connaît à cette époque au Congo. Après la proclamation de l'indépendance du Congo le 30 juin 1960, l'ancienne colonie belge est confrontée à des mutineries dans la force publique et à la sécession de la riche province minière du Katanga. L'intervention militaire et civile de la Belgique qui a encore des intérêts considérables dans le pays est fortement critiquée au niveau international. Au sein des Nations unies, la France est le seul pays à soutenir la politique belge. Sa situation précaire et sa dépendance de l'aide française mettent la Belgique dans une position où elle peut difficilement se permettre d'adopter une attitude trop critique envers les propositions de de Gaulle pour une union politique ⁹. Un deuxième élément qui a probablement atténué les réserves est de caractère plus personnel. Couve de Murville aurait notamment suggéré à son homologue Wigny de prendre la direction du secrétariat permanent qui serait établi à Paris. La perspective des élections anticipées qui se dessinent dans le paysage politique belge n'aurait pas été étrangère à l'attitude bienveillante de Wigny ¹⁰.

Le texte du communiqué adopté à Paris est clairement le résultat d'un compromis ¹¹. Il fait référence aux traités de Rome et de Paris, et exprime le désir

(8) Archives du Ministère des Affaires étrangères, La Haye, n° 912.2.

(9) Pour la Belgique et l'indépendance du Congo, voir :

R. COOLSAET, *Buitenlandse Zaken*. Leuven, 1987, pp. 170-174.

Th. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België*. Amsterdam-Brussel, 1978, pp. 498-501.

La politique 'Katangaise' de la Belgique. Dans : *Courrier hebdomadaire*, 1963, n° 182.

Les problèmes du Congo devant le Conseil de sécurité des Nations unies. Dans : *Courrier hebdomadaire*, 1960, n° 179.

(10) Archives du Ministère des Affaires étrangères, La Haye, n° 913.10.

H. NIJENHUIS, o.c., pp. 44-45.

(11) *Le dossier de l'Union politique. Recueil de documents avec préface de E. Battista*. Paris, 1964, pp. 6-7.

Pour tous ceux qui étudient les négociations Fouchet ce dossier, qui contient tous les principaux textes à ce sujet, constitue un ouvrage de référence indispensable.

de développer les échanges avec la Grande-Bretagne et de coopérer avec les Etats-Unis. Suite à la proposition des Pays-Bas, une commission composée de représentants des six gouvernements est chargée d'élaborer des propositions de coopération politique européenne. Sur l'insistance de la Belgique, cette commission se voit également confier la tâche d'étudier 'les problèmes en rapport avec les développements des Communautés'.

Lors d'une allocution devant l'Assemblée parlementaire à Strasbourg le 9 mars 1961, Wigny se montre très positif au sujet du sommet de Paris et il met beaucoup d'espoir dans les travaux de la commission préparatoire ¹². La première réunion de cette commission a lieu à Paris les 16 et 17 mars et est présidée par le Français Fouchet, ancien ambassadeur au Danemark. La Belgique est représentée par le baron Holvoet, directeur général de la Politique. La position des Pays-Bas reste inchangée. Ils continuent à refuser tout engagement quant à l'institutionnalisation de la coopération politique sans garanties préalables pour les compétences communautaires et la participation de la Grande-Bretagne aux réunions des chefs d'Etat et de gouvernement. Le seul cadre dans lequel les problèmes internationaux peuvent être traités est celui de l'Alliance atlantique. Pendant une réunion des ministres des Affaires étrangères le 18 mars 1961 à Bruxelles, les pays Benelux essaient de rapprocher leurs points de vue mais leurs efforts sont vains ¹³. Au sein de la commission préparatoire les travaux avancent beaucoup moins vite qu'on l'aurait voulu et on est obligé de reporter d'un mois le deuxième sommet prévu pour le 19 mai 1961.

Il faut signaler qu'à cette époque, un nouveau gouvernement composé de Démocrates-Chrétiens et Socialistes accède au pouvoir en Belgique. Dans un premier temps, ce changement n'a pas de répercussions sur la politique belge au sein de la commission Fouchet. Le Premier ministre chrétien-démocrate Lefèvre, qui avait qualifié les propositions de de Gaulle comme insuffisantes pour parvenir à une politique européenne en septembre 1960 ¹⁴, se montre beaucoup plus favorable dans la déclaration gouvernementale du 2 mai 1961. Il y affirme notamment qu'il est 'disposé à collaborer à toute relance européenne dans le domaine politique' ¹⁵. De même, le vice Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, le socialiste Spaak, s'exprime favorablement sur une relance politique européenne. Spaak a été absent de la scène politique belge pendant quatre ans pour occuper le poste de Secrétaire général à l'OTAN (16 mai 1957 - 5 mars 1961). Plus que quiconque il est conscient de la nécessité d'une véritable consultation politique, aussi bien au niveau européen qu'au niveau atlantique. A l'OTAN, le développement d'un échange de vues régulier entre alliés a été un de ses principaux champs d'action ¹⁶. Lors de son discours devant la Chambre belge des représentants, le 14 juin 1960, il affirme qu'il est 'en principe assez d'accord sur les propositions faites par le gé-

(12) *L'Année politique en Europe 1961*. Paris, 1962, p. 368.

(13) Archives du Ministère des Affaires étrangères, La Haye, n° 913.100.

(14) Conférence aux 'Nouvelles Equipes Internationales'. Dans : *Agence Europe*, 22 septembre 1960.

(15) La politique extérieure belge, mai 1961-mai 1962. Dans : *Courrier Hebdomadaire*, 1962, n° 150, p. 15.

(16) *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak, 1942-1972. Textes réunis et présentés par P.F. Smets*. Bruxelles, 1980, vol. 2, p. 791.

néral de Gaulle' 17. Il est clair que pour le supranationaliste Spaak qui a présidé la rédaction de l'avant-projet du traité réalisant une Communauté Politique Européenne (octobre 1952 - mars 1953), le projet français est loin d'être idéal. Si Spaak l'accepte, ce n'est que parce qu'il n'y a pas d'autres initiatives à ce moment. Il est préparé à collaborer à condition que les compétences communautaires soient intégralement respectées et qu'aucune décision ne soit prise en matière de politique militaire sans consulter la Grande-Bretagne et les Etats-Unis 18. Malgré ces réticences, Spaak se montre très optimiste quant au travail fait par la commission préparatoire : '... je pense que nous allons arriver à un accord dans les semaines qui viennent et que nous serons alors entrés dans une voie nouvelle de la construction européenne' 19. Lefèvre et Spaak qui accompagnent le roi et la reine des Belges lors de leur visite officielle à Paris le 25 mai 1961, réaffirment leur soutien au cours d'un entretien avec leurs homologues Debré et Couve de Murville. Dans une déclaration faite à l'issue de cet entretien, Spaak constate que les points de vue des deux partenaires 'sont communs sur de nombreux points' 20.

Au niveau du Benelux, au contraire, il semble moins facile d'harmoniser les positions. A la conférence des ministres des Affaires étrangères des trois pays, le 5 juin 1961, les Pays-Bas font une deuxième tentative 21 pour sensibiliser leurs partenaires à leur attitude réticente envers le projet français et au préalable anglais. A titre de compris la Belgique et le Luxembourg acceptent d'inviter les Anglais aux consultations politiques et les Pays-Bas acceptent que l'on y discute de questions concernant l'OTAN 22. Spaak propose de consigner les résultats de la réunion dans un mémorandum. Mais il ne respecte pas tout à fait les concessions qu'il a faites le 5 juin : la participation anglaise y est seulement présentée comme souhaitable ; les problèmes qui ressortissent à l'OTAN ne peuvent pas seulement être discutés mais peuvent être également décidés après consultation préalable avec les autres membres de l'Alliance. Les discussions peuvent même porter sur l'économie communautaire à condition que les Communautés soient représentées 23. Plusieurs consultations ont encore lieu entre les Pays-Bas et la Belgique mais finalement le mémorandum belge est accepté comme base de la position du Benelux. Par conséquent, à la conférence des ministres des Affaires étrangères à Rome le 10 juillet, les pays Benelux peuvent enfin parler d'une seule voix.

III. Le sommet de Bonn

Au deuxième sommet qui a lieu à Bonn le 18 juillet 1961, le principe des réunions périodiques au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement est finalement accepté par tous les six Etats membres. La commission préparatoire reçoit le mandat de faire des propositions qui permettent de donner un caractère statutaire à

(17) *Ibidem*, p. 805.

(18) *Ibidem*, pp. 807-808.

(19) *Ibidem*, p. 808.

(20) La politique extérieure belge, mai 1961-mai 1962. Dans : *Courrier Hebdomadaire*, 1962, n° 150, p. 6.

(21) Cfr. *supra*, p. 5.

(22) Archives du Ministère des Affaires étrangères, La Haye, n° 913.100.

(23) Archives du Ministère des Affaires étrangères, La Haye, n° 913.100.

l'union des peuples. A titre de compromis, le communiqué fait également référence au renforcement de l'Alliance atlantique et aux Traités de Rome ²⁴. Contrairement aux réactions positives et optimistes avec lesquelles le communiqué de Bonn est accueilli par la presse et l'opinion publique, les deux ministres belges représentés au sommet sont beaucoup plus sceptiques. Dans un interview accordé au journal 'Le Monde' quelques jours plus tard, Lefèvre déclare que 'la réunion de Bonn n'avait pas eu tous les résultats désirables parce que l'un des partenaires n'a décidément pas l'esprit européen' ²⁵. Bien qu'il ne cite pas ledit partenaire nommément, sa référence à la France est évidente. Le ministre Spaak également, s'inquiète de l'attitude française. A Bonn, il se rend compte que les deux conditions ²⁶ dont il avait assorti son appui au projet sont loin d'être remplies. Pour ce qui est des Communautés, il comprend que la France a l'intention de réduire son action 'au strict minimum, un minimum purement technique et de lui enlever toute action politique'. L'insistance française sur la particularité des problèmes de défense des Six et le désir de de Gaulle d'arriver à une sorte "d'entente militaire européenne", résonnent comme une hérésie aux oreilles de l'atlantiste Spaak. Les Néerlandais sont les seuls à partager son inquiétude et à l'appuyer dans ses observations. Pour Spaak, les textes publiés à l'issue du sommet ne sont pas du tout représentatifs de l'atmosphère qui y a régné ²⁷.

IV. Le plan Fouchet I

A la première réunion de la Commission Fouchet après le sommet de Bonn, les délégués allemands, belges, italiens et luxembourgeois présentent chacun un document avec des propositions. Les Pays-Bas pour qui contrarier de Gaulle est plus important que jouer un rôle constructif, sont les seuls à arriver les mains vides. La Belgique propose l'institution progressive d'une Communauté politique au cours d'une période de dix ans. Les premières cinq années seraient consacrées à la coordination des politiques étrangères et de l'action dans le domaine culturel et de la recherche scientifique. La deuxième étape verrait l'élaboration d'une véritable politique extérieure commune ainsi que d'une politique commune dans tous les domaines étrangers à celui des CEE. Les institutions prévues sont un conseil des ministres, assisté d'une commission de suppléants (pouvoir exécutif), une assemblée parlementaire et une cour de justice. On envisage aussi d'intégrer les Communautés existantes dans la nouvelle structure ²⁸. Mais les propositions belges sont trop ambitieuses pour servir de base de négociation et c'est le projet plus modéré présenté par Fouchet le 19 octobre 1961 qui est retenu. L'union d'Etats proposée dans ce projet a des compétences dans les domaines de la politique étrangère, de la politique des sciences et de la culture, et de la politique de la défense. Au niveau institutionnel, il y a un conseil composé des chefs d'Etat et de gouvernement, une commission politique composée de hauts fonctionnaires et une

(24) *Le dossier de l'Union politique. Recueil de documents avec préface de E. Battista.* Paris, 1964, pp. 9-10.

(25) *Le Monde*, 21 juillet 1960.

(26) Cfr. supra, p. 6.

(27) *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak, 1942-1972. Textes réunis et présentés par P.F. Smets.* Bruxelles, 1980, vol. 2, p. 811.

(28) Archives du Ministère des Affaires étrangères, La Haye, n° 913.10.

assemblée parlementaire. Le traité est ouvert à chaque Etat préalablement membre des Communautés européennes. Il peut être révisé après trois ans afin de renforcer l'union ²⁹. La première discussion sur ce projet, mieux connu sous le nom de 'Fouchet I', a lieu le 10 novembre 1961.

Entretemps, il s'est ajouté aux négociations un élément qui sera déterminant pour leur déroulement. Les négociations sur l'adhésion britannique aux CEE commencent le 8 novembre 1961, après que la demande ait été introduite par le gouvernement conservateur de Macmillan le 31 juillet 1961. La revendication des Pays-Bas d'inviter la Grande-Bretagne aux négociations pour une union politique perd enfin son caractère illusoire. Pour la Belgique qui jusqu'alors a refusé d'imposer la participation anglaise comme une condition sine qua non, le préalable anglais devient maintenant une revendication réaliste. A la réunion de la Commission Fouchet du 10 novembre, la Belgique soutient pour la première fois les Pays-Bas. Les quatre autres délégations ne sont pas prêtes à les suivre dans leur demande. La Grande-Bretagne non plus ne partage pas l'enthousiasme des deux pays. Lors de son entretien avec Spaak le 30 novembre 1961, Lord Home fait savoir que les Anglais se contentent d'être tenus au courant de l'évolution des négociations. Ceci explique que la Belgique adopte une position plus flexible lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères à Paris le 15 décembre 1961. Après que les cinq pays lui aient donné l'assurance que l'adhésion aux Communautés économiques impliquera automatiquement la participation à la coopération politique, Spaak accepte le principe selon lequel les Anglais seront simplement informés de l'état d'avancement du travail de la commission préparatoire ³⁰. Cependant, un discours de Spaak devant l'Assemblée des Syndicats libres à Bruxelles, le 10 janvier 1962, remettra en cause son attitude conciliante. L'Europe des patries y est qualifiée comme 'une notion étriquée et insuffisante' ³¹.

V. Le plan Fouchet II

A la réunion de la commission préparatoire du 18 janvier 1962, Fouchet, à la grande surprise de tous, présente une deuxième version du projet qui, sur plusieurs points, constitue un pas en arrière par rapport au compromis atteint au mois de décembre : l'union reçoit des compétences dans le domaine économique et aucune référence n'est faite à l'Alliance atlantique ni à l'adhésion de nouveaux membres ³². Chez toutes les cinq délégations le brutal revirement français cause l'effet d'un choc et leur réaction au nouveau projet est négative. Pour la première fois ils unissent leurs forces et ils rédigent une contreproposition. On ne sait pas très bien quelles ont été les intentions derrière le nouveau projet français ni le rôle joué par de Gaulle. Alexander Silj parle de 'la phase la plus mystérieuse des négociations Fouchet' ³³. En tout cas l'événement évoque de sérieuses questions sur

(29) *Le dossier de l'Union politique. Recueil de documents avec préface de E. Battista*. Paris, 1964, pp. 11-14.

(30) *L'Année politique 1961*. Paris, 1962, p. 622.

(31) *Agence Europe*, 10 janvier 1963.

(32) *Le dossier de l'Union politique. Recueil de documents avec préface de E. Battista*. Paris, 1964, pp. 17-23.

(33) A. SILJ, *o.c.*, p. 13.

la volonté de la France de vraiment voir aboutir les négociations. Des pays comme la Belgique qui ont toujours essayé de jouer un rôle conciliateur se retrouvent dans une position difficile et doivent certainement se poser des questions sur l'utilité de la continuation de leurs efforts. Pour les Pays-Bas, au contraire, Fouchet II constitue un bon argument supplémentaire pour s'opposer à la réalisation du projet.

Lors du conseil des ministres qui se tient à Luxembourg le 20 mars 1962, trois points de divergence dominèrent la discussion : les rapports de l'union avec l'Alliance atlantique, ses compétences dans le domaine économique et les conditions de révision du Traité. Dans ses mémoires, Spaak écrit qu'à la fin de la réunion, les ministres se séparent 'découragés ayant décidés cependant de se retrouver à Paris un mois plus tard' ³⁴.

Une semaine avant cette nouvelle réunion, un changement inattendu dans l'attitude anglaise bouleverse le cours des événements. Devant le conseil de l'UEO, Edward Heath, le ministre anglais responsable des négociations avec les Six fait savoir qu'il serait souhaitable que la Grande-Bretagne participe aux discussions sur la structure politique future de l'Europe ³⁵. Le moment que les Pays-Bas ont attendu depuis si longtemps est enfin arrivé : ils sont finalement soutenus dans le préalable anglais par les Anglais eux-mêmes. Pour la Belgique il n'y a maintenant plus aucune raison d'exclure la Grande-Bretagne. Les positions se sont clairement endurcies : la France par le lancement du plan Fouchet II, la Grande-Bretagne et la Belgique par leur appui au préalable anglais.

A la conférence des ministres des Affaires étrangères à Paris le 17 avril 1962, Spaak, soutenu par Luns, fait savoir que la Belgique ne signera pas le traité établissant l'union politique tant que la Grande-Bretagne n'aura pas adhéré aux Communautés. Sur les trois problèmes discutés au Luxembourg, le désaccord persiste. La réunion se termine sans fixer un nouveau rendez-vous, sans communiqué et sans donner un autre mandat à la commission préparatoire. La suspension des négociations n'implique pas pour autant que les efforts pour réaliser une union politique à Six sont abandonnés. Dans une lettre ouverte au journal 'Le Soir' ³⁶ Spaak refuse d'accepter l'échec des négociations et il espère qu'un accord sera encore possible. Il s'oppose avec véhémence aux réactions négatives dans la presse selon lesquelles la Belgique et les Pays-Bas sont accusés d'être les principaux responsables. Il explique qu'il n'adopte pas une attitude contradictoire en défendant en même temps la conception de l'Europe supranationale et l'adhésion britannique. Il ne renonce pas du tout à l'idéal d'une Europe supranationale. Mais, conscient de la difficulté de la réaliser à court terme, il est prêt à accepter dans un premier temps la formule d'une Europe des patries à condition que ce soit une Europe à sept. Seul le poids de la Grande-Bretagne peut contrebalancer l'influence française et allemande ³⁷.

Le 24 juillet 1962, après avoir contacté ses homologues hollandais et italiens et le chancelier Adenauer, Spaak essaie de relancer les négociations en écrivant

(34) P.H. SPAAK, *o.c.*, p. 368.

(35) *Le dossier de l'Union politique. Recueil de documents avec préface de E. Battista*. Paris, 1964, p. 37.

(36) *Le Soir*, 20 avril 1962.

(37) P.H. SPAAK, *o.c.*, pp. 368-371.

au Général de Gaulle qu'il est prêt à laisser tomber le préalable anglais. Il propose d'organiser la coopération politique à l'exemple du Marché commun, c'est-à-dire en instituant une commission politique indépendante, garante des intérêts communautaires. Mais l'idée d'un dialogue entre les institutions communautaires et les gouvernements ne peut emporter l'accord du général. Spaak écrit dans ses mémoires : 'Le ton plus encore que le fond de la réponse du Général de Gaulle me fit comprendre l'inutilité de poursuivre mon effort' ³⁸.

Finalement, le projet reçoit son coup de grâce définitif le 14 janvier 1963 lors du veto du général de Gaulle à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE et de la signature du traité franco-allemand une semaine plus tard, les deux éléments n'étant pas sans rapport.

VI. Le revirement belge

Après cet aperçu historique et chronologique des négociations Fouchet, il importe de prendre du recul et d'examiner de plus près la position belge et son évolution. Pour mieux comprendre les motifs qui sont à sa base, il est nécessaire de la situer dans le cadre général de la politique étrangère belge.

Depuis la deuxième guerre mondiale cette politique, caractérisée par une grande continuité, repose sur les deux piliers de l'Alliance atlantique et de l'intégration européenne. Après l'échec d'une politique de neutralité, l'adhésion à l'Alliance atlantique devient une des bases essentielles de la sécurité belge. Sa situation géographique et la dépendance de son économie du commerce extérieur font que la Belgique est dès le début un des grands partisans de l'intégration européenne ³⁹.

Lorsque le général de Gaulle lance l'idée d'une Europe politique, la Belgique, qui considère les Communautés économiques comme une simple étape vers l'Europe unie, ne peut que réagir favorablement à l'initiative. Cependant, les ministres belges qui connaissent très bien l'attitude du général envers l'Alliance atlantique et les CEE, expliquent que le projet ne peut emporter leur approbation que si les compétences atlantiques et communautaires sont intégralement respectées. L'accès au pouvoir du nouveau gouvernement Lefèvre-Spaak n'affecte pas la position belge. Contre toute attente, les Pays-Bas trouvent même en Spaak un défenseur plus fervent du projet que ne l'a été son prédécesseur ⁴⁰.

Bien que les Néerlandais aient à différentes reprises essayé de rallier les Belges à leur point de vue, le changement dans l'attitude belge a moins à voir avec leur force de persuasion qu'avec l'apparition d'événements importants sur la scène européenne et internationale. Un premier élément important est la demande d'ad-

(38) P.H. SPAAK, *o.c.*, p. 368.

(39) Pour les bases de la politique étrangère belge, voir : *La Belgique et la Communauté Européenne. Textes et documents. Collection Idées et Etudes*. Bruxelles, 1979.

R. COOLSAET, *Buitenlandse Zaken*. Leuven, 1987.

C. FRANCK, La politique de sécurité de la Belgique. Dans : *Studia diplomatica*, 1984, n° 1, pp. 31-39.

H. SIMONET, Une politique étrangère de la Belgique : hasard ou nécessité. Dans : *Studia diplomatica*, 1984, n° 1, pp. 463-482.

(40) Archives du Ministère des Affaires étrangères, La Haye, n° 912.1.

hésion britannique et l'ouverture des négociations en novembre 1961. Suite à ces développements, la Belgique, grand partisan de cette adhésion, décide de soutenir les Pays-Bas dans leur revendication portant sur la participation britannique aux négociations pour une union politique. En tant que petit pays la Belgique craint la domination de l'union par le couple franco-allemand et elle estime par conséquent que la Grande-Bretagne constituerait un bon contrepoids. En outre, les contacts privilégiés de la Grande-Bretagne avec les Etats-Unis seraient une garantie pour le respect des intérêts atlantiques au sein de l'union. Puisque ni la France, ni la Belgique et les Pays-Bas ne sont prêts à faire des concessions sur la revendication du préalable anglais, cette dernière sera finalement à l'origine de la suspension des négociations.

Il serait incomplet de présenter le problème de l'adhésion britannique comme le seul point de divergence entre la Belgique et la France. A partir de novembre 1961, la Belgique ne revendique pas seulement la participation anglaise aux négociations, mais elle adopte également une attitude plus critique quant à la proposition même. Dans un discours devant le National Press Club, Washington, le 21 novembre 1961, Spaak reproche au projet d'être insuffisant ⁴¹.

Ce changement dans l'attitude de Spaak peut seulement être compris si l'on se réfère aux divergences de vue qu'il y a à cette époque entre Spaak et de Gaulle. Bien que Spaak soit dès le début très conscient que ses idées sur l'Alliance atlantique et l'intégration européenne sont nettement différentes de celles de de Gaulle, il croit que l'Union politique à Six permettrait d'assouplir quelque peu l'attitude de la France et de remettre ce pays sur les rails de l'OTAN ⁴². La position française sur la question de Berlin lui fait vite perdre cette illusion. Lorsque aux réunions du Conseil atlantique en septembre et décembre 1961, Spaak défend les propositions du Kremlin sur Berlin comme une base valable de discussion, il se voit opposer un veto insurmontable de la part de la France ⁴³. Puisque chaque décision du Conseil atlantique requiert l'unanimité, le refus d'un seul pays suffit pour bloquer toute action. Spaak se rend compte que l'on rencontrera exactement le même problème au sein de la coopération politique telle que présentée dans le plan Fouchet. Aussi longtemps que la règle de la majorité ne prévaut pas, tout fonctionnement efficace est exclu ⁴⁴ et les petits pays devront toujours s'incliner devant les vœux des grands. Seule une Europe organisée supranationalement peut leur donner les garanties nécessaires ⁴⁵. Tout au long des négociations, Spaak a pu constater que de Gaulle ne prend pas les petits états au sérieux ⁴⁶. En supposant qu'il suffit d'obtenir l'accord de l'Allemagne pour assurer le succès de ses propositions, de Gaulle a clairement sousestimé le rôle des petits et les faits du 17 avril

(41) *L'année politique 1961*. Paris, 1962, p. 597.

(42) Archives du Ministère des Affaires étrangères, La Haye, n° 913.100.

(43) P.H. SPAAK, *o.c.*, pp. 334-342.

(44) P.H. Spaak dans un discours devant le Chambre belgo-américaine, 25-1-1962. Dans : *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak, 1942-1972. Textes réunis et présentés par P.F. Smets*. Bruxelles, 1980, vol. 2, p. 826.

(45) P.H. Spaak dans un entretien avec Paul Winkler et Charles Ronsac pour Opera Mundi, mai 1962. Dans : *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak, 1942-1972. Textes réunis et présentés par P.F. Smets*. Bruxelles, 1980, vol. 2, p. 826.

(46) Cfr. supra, p. 3.

l'ont démontré. Il est significatif que, lorsque en 1981, le président français Mitterrand prend l'initiative de relancer l'UEO, il commence ses délibérations à La Haye tout en veillant à tenir au courant Bruxelles⁴⁷.

Bien que la suspension des négociations le 17 avril soit due aussi bien au veto de la Belgique qu'à celui des Pays-Bas, on ne peut pas du tout mettre les deux pays sur le même niveau. Les Pays-Bas se sont opposés aux propositions françaises dès le début et ont participé aux négociations dans le seul but de ralentir et de bloquer le projet autant que possible, tandis que le rôle de la Belgique a été plus constructif. Sa position parfois contradictoire est due au fait qu'elle a essayé de concilier deux positions incompatibles. D'un côté, elle veut promouvoir l'intégration européenne et appuyer la coopération politique. D'un autre côté, elle ne peut à aucun prix accepter la mise en cause de la solidarité atlantique qui est la base même de sa sécurité. Le plan Fouchet II qui met en cause la volonté de la France de voir aboutir les négociations et les grandes tensions qui règnent à ce moment sur la scène internationale feront finalement pencher la balance du côté atlantique. Pour la Belgique, l'ajournement sine die des négociations n'est pas ressenti comme une victoire, loin s'en faut. Les tentatives de Spaak pour relancer les discussions l'illustrent bien. Mais ces efforts restent sans résultat.

Nous voici arrivés au coeur de la question : Spaak était-il vraiment en mesure de sauver le projet ? Il nous paraît que, vu les tensions internationales et les frictions au sein de l'Alliance, les chances de reprendre les discussions étaient très limitées. Entre avril 1962 et janvier 1963, la scène internationale connaît plusieurs événements qui sont déterminants pour l'issue définitive des négociations et sur lesquels Spaak n'a aucune prise. Le thème qui domine l'actualité de l'époque est le débat sur la sécurité de l'Europe⁴⁸. Depuis que, en 1957, l'Union Soviétique a réussi à lancer Spoutnik I, les Etats-Unis se retrouvent pour la première fois dans leur histoire exposés au risque d'une attaque stratégique et la doctrine des représailles massives est remise en question. A la réunion du conseil atlantique à Athènes en mai 1962, le secrétaire de la Défense américain McNamara présente comme alternative la stratégie de la réplique souple. Selon cette stratégie, les Etats-Unis disposeraient de plusieurs options pour répondre à une éventuelle attaque. Les Européens comprennent qu'en d'autres termes, ils ne pourront plus compter sur la garantie absolue nucléaire américaine. Pour apaiser les réactions d'inquiétude en Europe et pour ne pas perdre le contrôle sur la prolifération des armes nucléaires, les Etats-Unis insistent sur l'idée du développement d'une force nucléaire multilatérale (MLF) au sein de l'OTAN. Mais le projet ne plaît pas aux partenaires tels que la France et la Grande-Bretagne qui ont déjà décidé de développer leur propre 'force de frappe'. La Grande-Bretagne craint que le MLF ne constitue une menace pour ses relations privilégiées avec Washington. La France,

(47) J.M. HOSCHEIT, P. TSAKALOYANNIS, The relaunching of the WEU : an overview. Dans : P. TSAKALOYANNIS, *The reactivation of the WEU : the effects on the EC and its institutions*. Maasticht, 1985, p. 15.

(48) Pour les tensions internationales et les frictions au sein de l'Alliance, voir :

L. FREEDMAN, *The evolution of nuclear strategy*. London, 1981.

R.E. NEUSTADT, *Alliance politics*. New York-London, 1970.

L. PATTISSON DE MENIL, *Who speaks for Europe ? The vision of Charles de Gaulle*. London, 1977.

D.N. SCHWARTZ, *Nato's nuclear dilemma's*. Washington, 1983.

qui depuis la crise de Suez (1956) a décidé de ne plus dépendre des garanties nucléaires américaines, estime que la possession d'un armement nucléaire propre est indispensable pour avoir un poids au niveau mondial. Elle ressent la nouvelle stratégie américaine comme un réel défi pour sa force de frappe et pour cette raison elle la considère inacceptable. La crise cubaine du 22 octobre 1962, qui pour la première fois dans l'histoire de l'après-guerre montre que la menace d'une guerre nucléaire entre les deux superpuissances est réelle, renforce encore la France dans ses convictions. Pendant que la France essaie d'assurer sa sécurité en optant radicalement pour une indépendance aussi grande que possible, la Grande-Bretagne resserre davantage ses liens avec les Etats-Unis. Lors d'une rencontre entre Kennedy et Macmillan le 18 décembre 1962 à Nassau aux îles Bahamas, les Britanniques obtiennent l'accord américain pour la fourniture de missiles Polaris. Pour de Gaulle, le fait que Kennedy ait cédé à Macmillan indique clairement que la proposition d'un MLF n'est qu'un subterfuge supplémentaire pour réduire la France à un statut d'impuissance. Cela vient renforcer la conception gaulienne qui voit la Grande-Bretagne comme un cheval de Troie. Pour lui, l'adhésion britannique aux Communautés ne servirait que comme moyen pour mieux adapter le processus d'intégration européenne aux intérêts américains et pour appuyer la réalisation du 'Grand Design' selon lequel Kennedy veut établir 'une association atlantique' entre l'Europe et les Etats-Unis. Dans sa conférence de presse du 14 janvier 1963, de Gaulle réagit de façon impitoyable au 'complot anglo-saxon'. Il déclare que l'entrée de la Grande-Bretagne changerait complètement le visage des Communautés et qu'en définitive, 'il apparaîtrait une communauté atlantique colossale sous dépendance et direction américaines et qui aurait tôt fait d'absorber la communauté européenne' ⁴⁹.

Le même mois voit la signature du traité franco-allemand. La consultation politique que de Gaulle a initialement voulu organiser dans le cadre d'un directoire anglo-franco-américain, puis au niveau des Six, sera finalement organisée cinq ans plus tard avec l'Allemagne, mais ses ambitions seront beaucoup plus limitées. La coopération franco-allemande sera le seul effet durable des discussions sur l'union politique européenne. Il s'agit d'un changement radical dans l'attitude de la France, qui en 1954 encore, avait saboté la ratification du traité établissant la Communauté européenne de Défense de peur de voir se développer une armée allemande trop forte. Au lieu de voir ce pays comme un rival, la France choisira de le mettre dans son giron pour pouvoir profiter de sa puissance et en même temps éviter qu'il ne s'écarte trop du rôle qu'elle veut lui voir jouer. Il faut attendre jusqu'en 1970, c'est-à-dire jusqu'à l'adoption du Rapport de Luxembourg sur la coopération politique, pour voir se réaliser le voeu d'étendre la coopération franco-allemande aux autres partenaires de l'Europe. La voie intergouvernementale ne sera cependant pas abandonnée.

(49) R. BLOES, *o.c.*, p. 417.

Summary: The position of Belgium in the negotiations on the 'Fouchet Proposal'.

On 17 April 1962, General de Gaulle's proposal to establish a political union between the six EC Member States, better known as the 'Fouchet Proposal', was vetoed by Belgium and The Netherlands who made their further support dependent on British participation in the negotiations on a political union.

This article examines the position of Belgium, represented by its Minister for Foreign Affairs, Mr. P-H. Spaak and more particularly its evolution from a rather favourable position to a rejection of the project. The contradictory Belgian demand for a more supranational political union at the same time as British membership can be considered in the light of Belgium's wish to promote both the process of European integration and the principle of Atlantic solidarity, the basis of its security. The article describes how the final deathblow to the negotiations was not given by Belgium and The Netherlands but by the French veto of British accession to the EC and the signing of the Franco-German Cooperation Treaty of Elysee in January 1963.

Het strijdpunt als besluitvormingstype in de Belgische politiek

door Wilfried DEWACHTER

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven

“L’insurrection du peuple wallon
a eu raison de Léopold III.”

S. Pâque, volksvertegenwoordiger,
1950¹.

Een strijdpunt (in het Nederlands soms ook strijdvraag geheten) is een beleidsopgave die in de publieke opinie omstreden is. In de Engelse literatuur beperkt men de betekenis van “issue” wel eens tot een specifiek beleidspunt². Dit is nochtans een te vage, een te onnauwkeurige omschrijving. Een strijdpunt is inderdaad niet zomaar om het even welke specifieke beleidsopdracht; het is een omstreden beleidsopdracht. Bovendien gebeurt de strijd in deze beleidskwestie niet alleen in de beperktere groepen en geledingen van de top-besluitvormers, maar de publieke opinie is gesensibiliseerd voor deze beleidsopgave, voor de alternatieven die voorgesteld worden en voor de keuze die de besluitvorming uiteindelijk zal opleveren.

De grote strijdpunten uit de periode na de Tweede Wereldoorlog in België zijn de Koningskwestie en de Schoolstrijd. Maar ook de wederopbouw van het land na Wereldoorlog II, de repressie en epuratie, de strijd rond de nationalisaties en economische structuurhervormingen³, de economische moeilijkheden in de jaren vijftig, de zgn. Eenheidswet van 1960-61, de onafhankelijkheidsverlening aan Belgisch Congo en de secessie van Katanga nadien, de taalwetgeving van 1962-63, de fiscale hervorming van 1962 en de hervorming van de ziekteverzekering van 1963-64, de sluiting van de steenkoolmijnen zowel in Wallonië als in Limburg, de “carcan” van Brussel als beperkt tot de 19 gemeenten, de splitsing van de Katholieke Universiteit te Leuven en de overheveling van de Université Catholique de Louvain naar Wallonië, de grondwetsherziening van 1970 en de staats-hervormingen tot 1989, met de ingrijpende kwestie van de federale inrichting van België, de plaatsing van de kernwapens in België in de jaren tachtig, “St. Anna” en andere besparingsoperaties midden ’80, de depenalisatie van de abortus provocatus, de aanleg van de supersnelle trein doorheen België en het migrantenbeleid, zijn even zoveel voorbeelden van grote strijdpunten in de Belgische politiek sinds 1945.

(1) Socialistische affiche van 1950 (na de ontknoping van de koningskwestie) met S. Pâque als verantwoordelijke uitgever.

(2) Zie b.v. C. BURNS, *Parties and People*. Melbourne, 1961, blz. 27 en R. DAHL, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, 1961, blz. 92. De *Longman Dictionary of Contemporary English* geeft als betekenis zowel “an important point” als in de uitdrukking “take issue with”: “to disagree or begin to quarrel with” (uitgave 1981).

(3) Een operationalisatie van deze strijdpunten in: F. VAN MECHELEN, *Inleiding tot het publieke opinie- en marktonderzoek*. Antwerpen, 1956, blz. 124.

De analyse van het strijdpunt als besluitvormingstype in de Belgische politiek wordt aanzienlijk afgeremd in trefkracht en diepgang door het ontbreken van goede operationalisaties en dienvolgens het niet voorhanden zijn van een lijst van strijdpunten gekenmerkt door de omvang, de stratificatie en de (on)gelijkheid van de kampen, als door de polarisatie en de intensiteit van de strijd. Het is zelfs nog niet uitgemaakt of strijdpunten en hun gehalten best afgelezen worden uit opiniepeilingen met hun spreiding van voor- en tegenstanders over beleidskwesties⁴, dan wel uit de deelname aan niet-conventioneel politiek gedrag⁵, dan wel uit de aandacht die de voornaamste organen van massa-communicatie eraan besteden⁶, dan wel het strijddoel in de besluitvorming zelf, zoals b.v. de val van de regering teweegbrengen⁷. Vooralsnog wordt gewerkt met een benaderende inschatting.

Hoe tastend ook ingeschat, het verhaal van de strijdpunten tekent belangrijke rode draden van de Belgische politiek en levert als dusdanig sterke elementen voor de tesis van de "conflicten- en pacificatiebenadering" van de Belgische politiek⁸. Een indringende analyse van dat besluitvormingstype dringt zich dan ook op. Die analyse start met het onderzoek van de structurele condities van de strijdpuntvorming. Daarbij wordt als algemeen besluitvormingspatroon de vierdeling gehanteerd: probleemformulering, ontwerpen van oplossing, keuze en realisatie⁹.

I. Het uitgroeien van een beleidsvraag tot strijdpunt

Een beleidsopgave kan van bij de aanvang van het besluitvormingsproces strijdpunt worden, doordat reeds bij de probleemformulering betwisting rijst over het probleem dat aan de orde van de dag is gesteld. Men heeft dan te maken met een tweezijdige en sterk antagonistische probleemformulering. Verder treedt er

(4) Voorbeeld hiervan in F. VAN MECHELEN, *a.w.*, blz. 124. Een andere operationalisatie zou minstens tot verschillende intensiteiten en zelfs tot andere strijdpunten geleid hebben.

(5) Zie als instrumenten daartoe: M. DEWEERDT, *Inventaris van de betogingen in België. 1953-1974*. Leuven, 1982, 290 blz.

J. SMITS, *Inventaris van de betogingen in België 1960-1974*. Leuven, 1982, 222 blz.

A. LEEMANS, e.a., *De maatschappelijke vraag. Een component van de politieke conjunctuur*. Leuven, 1987-1988, meerdere afleveringen.

(6) H. VAN WOLPUTTE, *Het Belgisch buitenlands beleid als strijdpunt. Een onderzoek naar de ruimte in de pers*. Leuven, 1972, 108 blz.

(7) Het voorbeeld bij uitstek is de kwestie Voeren.

(8) L. HUYSE, *De gewapende vrede*. Leuven, 1980 (eerste uitg.), 1986 (6e uitg.), 93 blz.

T. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden*. Amsterdam, 1973, (3e uitg.), blz. 396-611.

E. WITTE, J. CRAEYBECKX, *Politieke geschiedenis van België sinds 1830*. Antwerpen, 1981, blz. 261-496.

X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changements*. Brussel, 1986, 396 blz.

In deze laatste twee werken krijgen overleg en participatie ook heel wat aandacht.

(9) Zie R. FULLER, R. MYERS, *The Natural History of a Social Problem*. in: *American Sociological Review*, 1941, blz. 321-328.

En verder: R. SNYDER, H. BRUCK, B. SAPIN, *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*. Princeton, 1954, blz. 54-67.

H. SIMON, *Political Research: the Decision-making Framework*, in D. EASTON, *Varieties of Political Theory*. Englewood Cliffs, 1966, blz. 18 e.v.

A. HOOGERWERF, *De levensloop van problemen: definiëring, precisering en oplossing*. in: *Beleidswetenschap*, 1987, nr. 2.

behoorlijk wat strijd op rond de verschillende voorgestelde oplossingen. De keuze van de oplossing wordt opgedrongen door de groepering die uiteindelijk in de kamp het sterkst is gebleken en zich tegen de anderen heeft kunnen doorzetten. De uitvoering verloopt ook nog met weerstand, maar tenslotte wordt de oplossing van de sterkste groep uitgewerkt. Het ganse besluitvormingsproces is in de publieke opinie omstrede(n) geworden. Zo luidt de ideaaltypische beschrijving.

Hiertegenover staat dat een beleidsopgave die in haar probleemformulering en zelfs nog in de fase van het ontwerpen van oplossing niet omstrede(n) is, alsnog strijdpunt kan worden, doordat in een volgende fase de beleidsproblematiek en/of haar oplossingen in de publieke opinie omstrede(n) geraken of gemaakt worden. Dit verloop is zelfs een frequent voorkomend patroon. Bepaalde organen voor massacommunicatie (kranten b.v.) of sterke organisaties (vakbonden b.v.) brengen een overlegbesluitvorming of een technocratische besluitvorming voor het grote daglicht van de publieke opinie. Zij doen dit enkel als de oplossing een andere richting uitgaat dan de door hen voorgestelde aanpak; meteen is de betwisting over de oplossing gestart.

Vraag is dan ook wie of wat maak een beleidsopgave tot strijdpunt. Welke belangen zijn vatbaar voor strijdpuntvorming? Is dit sociologisch een zichzelf ontwikkelend proces of worden strijdpunten gemaakt, "gefabriceerd"? En als zij dan gemaakt worden, welke geleidingen, categorieën en organisaties kunnen dat wel en welke niet? Een ganse reeks belangrijke vragen die zo betrouwbaar mogelijk beantwoord dienen te worden.

A. Een trits vaststellingen

In vergelijking met het totale pakket beleidsmaatregelen zijn er weinig strijdpunten. Dit is een verwonderlijke, maar onmiskenbare vaststelling. Het aantal beleidsmaatregelen dat uitgroeit tot strijdpunt is beperkt. In een politiek bestel dat gemiddeld per jaar 162 wetten maakt en 1.602 K.B.'s en 478 ministeriële besluiten van algemene strekking uitvaardigt kan dat ook niet anders¹⁰. De tijd en de middelen, de mensen en de aandacht hiertoe ontbreken ten enenmale. Sociologisch gezien is het volkomen uitgesloten honderden strijdpunten te ontwikkelen per jaar.

Tweede vaststelling: belangrijkheid van het probleem en strijdpuntkarakter stemmen lang niet altijd overeen. Of het steeds de belangrijkste kwesties zijn die zich tot strijdpunt ontwikkelen is zeer de vraag. Het voorbeeld bij uitstek is wel de kwestie Voeren: een gemeente met 4.500 inwoners die zich bij elke verkiezing vanaf 1964 meer of minder duidelijk uitspreken voor een terugkeer naar de provincie Luik. Niettemin zijn meerdere regeringen hierover gevallen, of hebben voorgewend hierover te vallen. Het strijpkarakter rond deze plattelandsgemeente is dermate ontwikkeld omdat zij langs Vlaamse zijde een symbool is geworden en langs Waalse zijde een hefboom, een politiek middel en tegelijk ook een symbool.

(10) Cijfers voor de periode 1960-1985, REKENHOF, 143e Boek, 1986-1987, blz. 19.

Enkele andere voorbeelden nog. Het voorstel tot invoering van een autosnelwegenvignet in 1967 botst op zoveel weerstand dat de regering het terug opbergt in de la. Daarentegen geeft het optrekken van de roerende voorheffing van 20 tot 25% in 1983 geen aanleiding tot hevige betwisting in de publieke opinie. Of nog: het dragen van een sluier op school voor Islamietische meisjes wordt tot een probleem gemaakt, maar de officiële erkenning van de Islam als godsdienst in België is dat niet geweest. De regering kan in 1986 bij de besparingsoperatie "St. Anna" in drie pennetrekken evenveel besparen (m.n. 1,9 miljard Bfr) op de Belgische ontwikkelingssamenwerking, als het vrij initiatief in het kader van de 11.11.11.-actie op 20 jaar tijd voor de ontwikkelingslanden heeft samengebracht; maar de publieke opinie geeft nauwelijks een kik. De ergerlijke achterstand in het gerechtelijk apparaat komt als strijdpunt niet, zelfs als probleemformulering slechts moeizaam van de grond. De Europese integratie, met o.m. het groeien naar een Europees Muntsysteem, blijft buiten de strijdpuntvorming. Zelfs de Europese Defensie Gemeenschap is dat in België nauwelijks geworden¹¹.

Derde vaststelling: het maken van een strijdpunt is niet altijd gemakkelijk; meer dan eens mislukt het deerlijk. Om de beleidsvragen tot strijdpunt te maken moet doorgaans intens en langdurig gewerkt worden. De normale (in de betekenis van meest voorkomende) toestand is de niet conflictuele besluitvorming; het strijdpunt is de uitzondering die onderhouden, gevoed moet worden. Enkele voorbeelden. Het "arbeiderszelfbestuur" liet in 1974 32% van de bevolking onverschillig¹². Problemen in verband met de Europarlementsverkiezingen van 1984 in België, zowel inzake de zetelverdeling tussen Vlamingen en Franstaligen (een 14-10 of 13-11 verhouding), als inzake het al dan niet splitsen van het kiesarrondissement Brussel, groeien niet uit tot strijdpunt, ondanks de poging van de krant *De Standaard* (18.1.84 en 24.2.84) en ondanks amendementen van de Volksunie. In 1989 daarentegen wel, met ogenschijnlijk een zelfde inspanning (van *De Standaard* en nu van het Overlegcentrum van Vlaamse Verenigingen) maar in de context van de staats hervorming 1988-1989. (Het Arbitragehof moet een "eigenaardige vorm van seponeren" toepassen om de verkiezingen te laten doorgaan.) In 1954, door de socialisten, en in 1958, door de CVP-PSC, wordt de vermindering van de legerdienst tot respectievelijk 18 en 12 maanden, als een beperkt strijdpunt ontwikkeld. En alhoewel de kans zich opnieuw aandient in 1965 en 1971, gebeurt dit niet meer. Een voorbeeld uit een heel andere beleidsfeer: het IC/IR plan van de N.M.B.S. (in 1983). De twee grote vakbonden beijveren zich terzake maar krijgen het strijdpunt van de reorganisatie van de N.M.B.S. (geconcretiseerd in de reorganisatie van netten en uren) amper van de grond¹³. Minister De Croo over het strijddkarakter van deze beslissing: "De sluiting van 238 stations was wellicht een overdreven maatregel. Mijn Britse collega heeft me gezegd: als ik vijf stations sluit, staat het land op zijn kop. (...). Over

(11) R. COOLSAET, *Buitenlandse Zaken*. Leuven, 1987, blz. 151-159. X. MABILLE, *a.w.*, blz. 269-274.

(12) Zie het GLOPO-onderzoek, o.m. in W. DEWACHTER, *Problemen en oplossingen voor het actuele beleid*. in: *Res Publica*, 1975, nr. 4, blz. 507 e.v.

(13) Volgens getuigenis van H. Coenjaerts, moderator van het televisiedebat op 4 december 1983 tussen minister De Croo, verkeerswezen en PTT, en Willy Thijs van de CCSP en José Damilot van het CGSP, hebben de vakbonden dit debat aangevraagd en verkregen.

dit uitermate belangrijke plan is binnen de regering nooit één woord gevallen. Nooit heeft één van mijn collega-ministers ook maar geopperd: "De Croo, wat doe je daar?" Ze waren bang dat ik zou opstappen. En als ik wegging viel de regering"¹⁴. Wellicht wat overdreven geformuleerd, maar toch kenschetsend voor de niet-conflictuele besluitvorming.

Tegenover die moeilijkheidsgraad en de mislukkingen staat de uitspraak van S.P.-partijvoorzitter K. Van Miert: "Waar zouden wij nu staan op het vlak van Zaïre, de kernraketten, de ecologische problemen, wanneer de partij unitair was gebleven?"¹⁵. Een duidelijke opsomming van strijdpunten, vooral mogelijk geworden door de splitsing van de Belgische Socialistische Partij. Voor de Waalse Parti Socialiste zijn dit geen beleidsopgaven om voor te vechten.¹⁶

Uit deze uitgebreide verzameling van voorbeelden blijkt dat lang niet alle belangrijke of belangrijke geachte beleidsproblemen tot strijdpunt uitgroeien. Noch dat de breed-maatschappelijke repercussie, m.a.w. met weerslag in het concrete leven van zeer veel burgers, een noodzakelijke en voldoende voorwaarde is. Welke zijn dan wel de voorwaarden voor strijdpuntvorming?

B. Voorwaarden voor het uitgroeien van beleidsvragen tot strijdpunt

Drie factoren bepalen de mogelijkheid tot strijdpuntontwikkeling: de congruentie van de beleidsproblematiek met de partijenopdeling, de macht van het aantal en tenslotte een grote toegankelijkheid tot de massamedia.

Vooreerst de congruentie van de beleidsvraag met de opdeling in partijen en de grote opiniestrekkingen. Een beleidsopgave maakt meer kans om tot strijdpunt uit te groeien naarmate de alternatieven van beleid meer adequaat passen in de partijenopdeling en de strekkingen in de publieke opinie.

Een voorbeeld. Waarom is de universitaire expansie en organisatie in 1965, in 1969 en 1971 niet tot een strijdpunt uitgegroeid van het officieel tegenover het vrij universitair onderwijs zoals dat een decennium vroeger met het middelbaar onderwijs was gebeurd? Even de kans hierop toelichten met enkele gegevens uit 1969. Ook al had L. Collard in zijn 1 mei-toespraak van 1969 een opening naar de christendemocratie gemaakt, de zg. progressieve frontvorming, onder druk van de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD) stelt hij hoge eisen voor de nieuwe inplanting van de Vrije Universiteit Brussel als compensatie voor de overheveling (en dus nieuwe mogelijkheden) voor de Université Catholique de Louvain. Dit bracht ideologische opdelingen mede (CVP ging PSC steunen, en de vrijzinnigheid stelde zich tegenover de katholieke zuil). De mogelijkheid van een regeringscrisis werd niet uitgesloten. Toch is deze beleidsproblematiek toen niet tot een universitaire schoolstrijd uitgegroeid, evenmin als in 1965 en 1971 trouwens. Niet alleen omdat de elite een universitaire schoolstrijd (met alle kosten vandien) wilde vermijden, maar ook - en misschien vooral - omdat de Université Libre de Bruxelles en de Vrije Universiteit te Brussel - eveneens behoren tot het

(14) Interview in *HUMO*, 13 augustus 1987, blz. 17.

(15) Uitspraak op het colloquium Vijfentwintig-jaar-"Links". *De Standaard*, 21 november 1983.

(16) Op het ecologische probleem na, en dan nog sinds onlangs (Europarlementsverkiezingen van 1989).

vrij onderwijs en Liberalen en Socialisten in dit geval zowel de rijksuniversiteiten als de vrije universiteiten (Brussel Frans en Nederlands) moesten verdedigen. Geen congruentie dus tussen beleidsvragen en partijenopdeling.

Reeds bij de verkiezingen kan men een opmerkingwaardig verband tussen de strijdpunten en het aantal partijen vaststellen. Is de congruentie tussen de strijdpunten in de verkiezingscampagne en het principe van partijvorming van de bestaande partijen groot, dan zijn er weinig partijen - en dienvolgens ook weinig kandidaten - in de verkiezingscompetitie. Is de congruentie klein (m.a.w. is er aanzienlijk verschil) dan komen er veel partijen en veel kandidaten. Op het toppunt van de Koningskwestie in 1950 nemen slechts 8 partijen (grote en kleine) en 837 kandidaten deel aan de parlementsverkiezingen. In 1958, bij de laatste verkiezing van de Schoolstrijd, wedijveren 13 partijen en 994 kandidaten. Maar als de strijdpunten minder intens zijn, en vooral niet congruent met partijenopdeling, dan neemt het aantal partijen en kandidaten toe: 28 partijen en 1.416 kandidaten in 1974 en 30 partijen en 1.471 kandidaten in 1981¹⁷. Dit wijst erop dat strijdpunten en politieke partijen in bepaalde mate verband houden met mekaar. Tabel I illustreert dit overtuigend.

TABEL 1

Aantal politieke partijen vertegenwoordigd in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

	Aantal	CVP-PSC		BSP-PSB		LIB			VU	RW	DFD	KPB	ECO/AGA	Anderen	
1946	5		X		X		X					X			UDB
1949	4		X		X		X					X			
1950	4		X		X		X					X			
1954	5		X		X		X		X			X			(1)
1958	5		X		X		X		X			X			
1961	5		X		X		X		X			X			(2)
1965	7		X		X		X		X	X	X	X			
1968	8	X		X		X		X	X	X	X	X			
						PVV	PLP	PL							
1971	10	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X			
1974	10	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X			
1977	10	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X			
															VIBI RAD
1978	13	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X X
1981	14	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X X
1985	12	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X X
1987	11	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

(1) De CVP-PSC dissidentie van Saint Rémy (Rassemblement social chrétien de la liberté) in Brussel wordt niet als partij geteld.

(2) De verkozenen Evrard (Rassemblement national pour l'arrondissement de Bruxelles) et l'Allemand (Parti social indépendant) worden niet als partij gerekend.

(17) De cijfers betreffen alleen de Kamerverkiezingen en de kandidaat - titularissen. Cijfers N.I.S. en eigen berekeningen.

Belangrijke strijdpunten gecombineerd met basisdimensies in de maatschappij kunnen het partijwezen in aanzienlijke mate vorm geven. De taal- en volkerenproblematiek in België heeft eigen partijen tot stand gebracht (Vlaamse en Waalse/Franstalige nationalistische partijen) en de drie traditionele partijen opgesplitst¹⁸. De ecologische beweging en milieu-strijdpunten hebben uiteindelijk Groene partijen uit de grond doen schieten. Het feminisme en de vrouwenvraagstukken zijn hierin, opmerkelijk genoeg, niet geslaagd. Langdurige strijd op voorname punten met belangrijke structurele steunvlakken vermogen dus (in een stelsel met evenredige vertegenwoordiging) het partijwezen en haar sterke grenzen open te breken. Partijwezen en grote strijdpunten kennen een grote congruentie of ontwikkelen daar naartoe.

Een tweede voorwaarde tot het ontwikkelen van strijdpunten slaat op de macht van het aantal. Om een strijdpunt te kunnen "maken" dient men grote aantallen burgers achter zich te hebben en/of te kunnen doen plaats nemen. De grote politieke partijen, de vakverbonden, de mutualiteiten hebben in België grote aantallen burgers achter zich. Het ACV, vanaf 1972, en het ABVV, vanaf 1974, hebben elk meer dan één miljoen leden. Het ledenaantal van de christelijke mutualiteit cirkelt in de meerdere miljoenen. Deze aantallen moeten echter mobiliseerbaar zijn op het strijdpunt zelf. De PSC heeft een behoorlijk aantal burgers achter zich (430.712 kiezers en 55.333 leden in 1981)¹⁹, maar een niet-onbelangrijke figuur uit de partij als J. Desmaretts slaagt er niet in, begin van de jaren '80, voor zijn "Unie der Belgen" veel volgelingen te krijgen. In de periode 1953-1974 b.v. zijn er slechts 6 jaar geweest waar het totaal aantal betogers op jaarbasis 300.000 of meer bedraagt: 1955 (Schoolstrijd), 1960 en 1961 (Eenheidswet), 1968 (Leuven Vlaams) en 1973 en 1974 (ingevolge het zeer hoog aantal betogingen)²⁰. Op 22 jaar is dit niet zo bijzonder hoog, wat wijst op de aanzienlijke organisatie- en communicatie-inspanningen en dito kosten voor de mobilisatie van grote aantallen. (Niet weinigen van deze organisaties die de grote aantallen achter zich hebben, zijn bovendien op significante manier ingeschakeld in de besluitvormingsmechanismen zelf. Uiteraard vermindert de luisterbereidheid van de Belgische besluitvormers t.a.v. deze organisaties de hoeveelheid grote mobilisaties.)

Een derde voorwaarde stipuleert een goede toegankelijkheid tot de massa-media. Pas als men frequent toegang heeft (rechtstreeks of onrechtstreeks) tot de kanalen van massacommunicatie kan men een beleidsvraag tot strijdpunt maken. Een behoorlijke kans opdat een beleidsvraag tot strijdpunt zou uitgroeien bestaat in het feit dat meerdere media langdurig gezamenlijk opiniëren tegen het beleid van de overheid. Het voorbeeld bij uitstek is het ageren van De Standaard, Het Volk en Gazet van Antwerpen, in casu de hoofdredacteurs/editorialisten M. Ruys, E. Van Cauwelaert en K. De Witte, tegen het Egmontpact in 1977-78. Nog groter wordt de kans als er in de massacommunicatie zelf tegengestelde visies hardnekkig verdedigd worden, wat gemakkelijker kan voor zuilverbonden oriën-

(18) W. DEWACHTER, L'identité dualiste de la société belge, in H. DUMONT, e.a., *Belgitude et crise de l'état belge*. Brussel, 1989, blz. 133-145.

(19) M. MAES, *De ledenaantallen van de politieke partijen in België*. Leuven, 1988, blz. 169.

(20) Zie de studie van J. SMITS, *Democratie op straat. Een analyse van de betogingen in België*. Leuven, 1984, blz. 121-129.

taties. Hier moet inderdaad de sterke zuilgebondenheid van de Belgische geschreven pers onderstreept worden²¹.

Een strijdpunt gaat duidelijk verder dan de agenda-settingsfunctie van de pers. Niet alleen wordt er gezegd waarover gesproken of gedacht moet worden, maar ook nog hoe gesproken of gedacht moet worden.

C. De makers van strijdpunten

Wie zijn dan de makers van de strijdpunten? Sociologische waarnemingen leiden tot vier instanties als de voornaamste bewerkstellers van strijdpunten: de organisaties met grote aantallen en mobilisatiecapaciteit, de organen van massacommunicatie, de instanties die bovenvermelde makers bindend kunnen bevelen (zuilkern, eigenaars van media, ...) of wederzijds stimuleren en tenslotte, maar niet in het minst, de politieke partijen.

De politieke partijen zijn bij uitstek de makers van de strijdpunten. Zie het SP-optreden na de splitsing van de BSP-PSB: deze partij maakt van de plaatsing van de kernraketten en de Belgische betrekkingen met het Zaïre van Mobutu sterke tot tamelijk sterke strijdpunten. Een zo mogelijk nog klaarder voorbeeld is het Plan van de Arbeid van Hendrik De Man, langs de B.W.P. breed velddemocratisch als ontwerp-oplossing voorgesteld, maar sterk afgezwakt opgenomen in de pacificerende besluitvorming van de regering Van Zeeland I. De politieke partijen zijn de bevoorrechte strijdpuntmakers in elk polyarchisch bestel omdat zij de voorwaarden tot strijdpuntformulering cumuleren en bovendien institutioneel de scheidslijnen van de strijd vormen en deze ook naar de kiezers doortrekken. In België zijn de partijen dit des te meer gezien de participatie, de partijpolitisering, de banden met de vakverbonden en met de kanalen voor massacommunicatie²².

De zuilen, de vakverbonden, en andere organisaties met grote ledenaantallen en sterke mobilisatiecapaciteit, de belangrijke organen van massacommunicatie, en hun directe of indirecte beleidsinstanties en de politieke partijen, dat zijn de voornaamste organisaties die strijdpunten kunnen maken. "Dit ontwerp kan of mag geen wet worden"²³ (om inhoudelijke of macht-strategische redenen). Het gaat hierbij om bewuste en doelgerichte beslissingen.

De differentiële capaciteit om strijdpunten te maken spreekt duidelijk uit de spreiding van de betogingen en betogers in de periode 1953-1974 over de orga-

(21) T. LUYKX, De opinierichtingen in de Belgische dagbladpers. in: *Res Publica*, 1975, nr. 2, blz. 223-243.

L. DE WINTER, De partijpolitisering als instrument van de participatie. in: *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 89-103.

(22) W. DEWACHTER, Noodzaak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie. Analyse van de structurele en actionele determinanten van de participatie in België. in: *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 125-151.

(23) Uitspraak van partijvoorzitter H. Van Rompuy t.a.v. het wetsvoorstel Herman-Michielsen inzake abortus, op het CVP-congres van 25 november 1987. "Voor deze uitspraak kreeg de voorzitter een langdurige ovatie" (*De Standaard*, 27 november 1989). Diezelfde dag al kwam de prompte reactie van P.S.-voorzitter G. Spitaels: "Nous avons été patients et tolérants (...), mais les socialistes francophones ne céderont à aucune forme de chantage". (*La Libre Belgique*, 27 november 1989)

nisatietypes waartoe J. Smits is gekomen²⁴. Zie tabel II. Naar het aantal betogingen staan de vakverbonden en -bonden bovenaan, gevolgd door de landbouworganisaties, de overkoepelende zuilorganisaties en de studenten- en jongerengroeperingen. Qua aantal betogers worden de grote gewichten gemaakt door de overkoepelende zuilorganisaties (1/3 van alle betogers), de vakverbonden en -bonden (meer dan 1 op 5 betogers). Slechts verop, in derde orde, komen de landbouworganisaties en nog lager de volksnationale. Het contrast wordt schrijnend voor b.v. de vrouwenorganisaties (toch de helft van de bevolking als potentiële deelnemer) met 1% van de betogingen en slechts 0,2% van de betogers²⁵. Er is wel degelijk ongelijke capaciteit en mobilisatiekracht.

TABEL II

De spreiding van de betogingen en de betogers over de organisatietypes
1953-1974

Organisaties	Betogingen		Betogers		Gemiddelde grootte van de betogingen
	%	N	%	N	
Politieke partijen	7,4	253	2,8	113.436	448
Werknemersorganisaties	21,2	729	21,9	895.379	1.228
Landbouworganisaties	15,4	529	12,0	489.099	925
Middenstandsorganisaties	3,9	135	2,5	103.506	767
Volksnationale organisaties	7,6	262	9,7	397.121	1.516
Dienstverlenende organisaties	1,4	47	2,1	85.461	1.818
Overkoepelende zuilorganisaties	13,0	444	33,7	1.374.989	3.097
Patriottische en verzetsorganisaties	1,3	44	2,6	104.469	2.374
Joodse organisaties	1,3	46	0,7	29.527	642
Milieuorganisaties	2,7	94	0,8	31.073	331
Buurtorganisaties	1,8	63	0,5	21.742	345
Vrouwenorganisaties	1,0	35	0,2	9.086	260
Pacifistische en anti-imperialistische organisaties	5,7	197	3,2	130.458	662
Studenten- en jongerenorganisaties	12,3	422	4,5	184.242	437
Andere organisaties	4,0	136	2,8	116.949	860
Totaal/Gemiddelde	100	3.436	100	4.086.537	1.189

Uitzonderlijk kan ook wel eens de massa strijdpunten maken. Leuven-Vlaams, Limburgs-mijnalarm, scholierenprotest tegen het legerdienstproject van minister Vanden Boeynants, sommige landbouwersacties (o.m. via blokkades aan de grensovergangen tegen bepaalde uit het buitenland aangevoerde landbouwprodukten), zijn voorbeelden hiervan.

(24) J. SMITS, *Democratie op straat. Een analyse van de betogingen in België*. Leuven, 1984, blz. 241.

(25) De enige, schrale troost voor deze organisaties is dat het aantal betogers van 0,1% in de jaren 1953-1959 is toegenomen tot 0,7% in de jaren 1968-1974.

Er stellen zich wel voorwaarden opdat niet of nauwelijks georganiseerde burgers strijdpunten zouden kunnen maken. Een eerste voorwaarde is dat men vrij massaal actie moet kunnen voeren. De organisatievereisten moeten derhalve zo minimaal mogelijk zijn, b.v. met velen ter plekke zijn, zodat de mobilisatie "onmiddellijk" kan verlopen. De actie en het strijdpunt-maken mogen niet op omkaderings-, organisatie- en mobiliseringsvereisten (dit is de noodzaak van sterke en hechte organisatiesteun) spaak lopen.

Dit kan maar gebeuren onder de sociologische condities van een plotse, ergerlijke gebeurtenis of provocatie, op een eenvoudig, begrijpbaar probleem, met grote aantallen ter plaatse of in de onmiddellijke nabijheid, en met vlotte onderlinge communicatie (minimaal functioneel vereiste communicatie).

Deze voorwaarden zijn niet zo frequent aanwezig. Strijdpunten echt gemaakt door de niet-op-dat-punt-georganiseerde burgers zijn dan ook vrij zeldzaam.

Dank zij het onderzoek van J. Smits aangaande de betogingen in België in de periode 1953-1974, kan dit behoorlijk gestaafd worden. Daarbij dient men toch voor ogen te houden dat het organiseren van enkele kleine betogingen nog niet het maken van een strijdpunt inhoudt en, onderzoekstechnisch, dat als er sprake is van "informele organisatoren", dit zowel kan slaan op effectief (quasi-) spontane betogingen, dus zonder heuse organisatie erachter, als op deze betogingen waarvan de organiserende eenheid niet gekend is. In de periode 1953-1974 grepen er in België 4.825 betogingen plaats. Hiervan kwamen 29%, of 1.389 met "informele organisatoren" tot stand, tegenover 3.436 met staande organisaties als initiatiefnemers en dragers²⁶. Kijkt men naar het aantal betogers dan spreekt de moeilijkheidsgraad voor het niet-georganiseerd optreden nog sterker: slechts 695.026 deelnemers (of 15%) tegenover 4.086.537 voor de georganiseerde betogingen (of 85%). De grootte van deze betogingen is significant verschillend: gemiddeld 500 tegenover 1.189 deelnemers per betoging. Rekening houdend met beide bovenvermelde aanmerkingen, een zeer duidelijke aanwijzing dat strijdpunten maken voor niet georganiseerden toch wel bijzonder moeilijk is en dus weinig voorkomt.

II. De functies van het strijdpunt t.a.v. het globale politieke bestel

Het strijdpunt is veel meer dan louter een factor "in de gehele matrix van krachten die het individueel keuzegedrag bepalen"²⁷. Het strijdpunt is meer dan louter een element in de motivering van de kiezer. Het strijdpunt vervult vooral paradoxale, zoniet contradictorische functies in de globale politiek.

A. Vermeerdering van de medebeslissingscapaciteit

De sociologische functie van een strijdpunt is de vermindering van de elitaire of van de technocratische besluitvorming en de vermeerdering van de kansen op democratisch medezeggenschap. Naarmate een beleidsopgave meer en meer tot strijdpunt wordt, vergroot de kring van de participanten en vermindert de beleids-

(26) J. SMITS, *a.w.*, blz. 232 e.v. Een opmerkelijk feit voor deze informele betogingen is dat zij een relatief overaandeel hebben in de vragen voor structuurwijziging (zie blz. 280).

(27) Stelling van D. Verney in J. GOULD, W. KOLB, *Dictionary of Social Sciences*, Londen, 1964, artikel: issue.

voering door de technocratische specialisten of de elite. Zo luidt een eerste stelling. Deze stelling moge gestaafd worden met een vergelijking van de belangrijkste figuren uit de schoolpolitiek en het wetenschapsbeleid (tot 1967) zoals de topbesluitvormers die gepercipieerd hebben. Zie tabel III²⁸. In de schoolpolitiek draagt het aantal bij de besluitvorming betrokken technocraten slechts 7 op de 21; de schoolpolitiek een heftig omstreden strijdpunt zijnde. In de lijst van de twintig belangrijkste besluitvormers inzake wetenschapsbeleid zitten daarentegen 13 technocraten op de 21 besluitvormers. Dit is meer dan de helft. Nu was het wetenschapsbeleid tot in 1967 ontegensprekelijk een veel minder omstreden beleidsprobleem dan de schoolkwestie. De kring van de technocratische specialisten of de elite wordt meer en meer opgebroken naarmate een beleidsvraag tot strijdpunt ontwikkelt.

TABEL III

Rangschikking van de besluitvormers inzake schoolbeleid en wetenschapsbeleid volgens frequentie van vermelding als meest invloedrijk.

1. Het schoolbeleid		2. Wetenschapsbeleid en universitaire expansie	
	Aantal vermeldingen		Aantal vermeldingen
1. Houben	74	1. Janne	67
2. Harmel	73	2. Lefèvre	66
3. Collard	66	3. Dubuisson	57
4. Van Hemelrijk	63	4. Spaey	52
5. Lefèvre	53	5. Harmel	50
6. Daern	46	6. Massart	43
7. Buset	35	7. Houben	41
8. Larock	31	8. Molitor	26
9. Janne	30	9. Van Elslande	22
10. Bracops	27	10. Bouckaert	22
11. Kuypers	26	11. Descamps	18
12. Motz	24	12. Suenens	16
13. Major	21	13. Craeybeckx	14
14. Grauls	18	14. Anciaux	12
15. Van Audenhove	14	15. Grootjans	12
16. Cool	14	16. Willems	12
17. Van Acker	13	17. De Somer	10
18. Van Elslande	12	18. Dehoux	10
19. Grootjans	12	19. De Merre	10
20. Moureau	9	20. Rens	9
Suenens	9	Vanden Boeynants	9

(28) De rangschikking van de invloedrijkste figuren is gemaakt door 150 top-besluitvormers uit de Belgische politiek. De gegevens komen uit het onderzoek naar de machtshierarchie van de topopposities. Zie W. DEWACHTER, De machtshierarchie in de Belgische politiek. in: *Res Publica*, 1971, nr. 3-4, blz. 533-550.

In hetzelfde onderzoek worden de factoren aangegeven ter verklaring van de invloed van deze personen bij de besluitvorming. De respectieve belangrijkheid van de verschillende verklaringsfactoren levert een bevestiging op van de eerste stelling over de functies van het strijdpunt. Zie tabel IV.

TABEL IV
Verklaringsfactoren van macht naar beleidssectoren.

	Z.I.V.	Fiscaal	Taal	Weten- schap	School	Gemid- deld
(Schaalbreedte : van 10 tot 1)						
Formele functie	7,61	7,48	7,02	8,00	8,08	7,64
Informatie	6,31	7,40	6,51	7,49	7,10	6,96
Technische competentie	6,42	7,15	5,33	7,04	6,67	6,52
Persoonlijkheid	6,17	5,98	6,67	6,96	7,09	6,57
Steun syndicaat	5,92	3,25	1,14	1,13	4,09	3,11
Overredingskracht	5,74	5,95	6,06	6,27	6,14	6,03
Steun van actiecomité	5,74	3,12	4,91	2,14	5,96	4,37
Vertrouwen kiezers	2,61	3,60	5,72	1,73	4,46	3,62
Steun financiële groepering	1,02	3,14	1,37	0,74	0,46	1,35
Geldmiddelen	0,53	1,15	1,00	0,47	0,40	0,71

Slechts drie factoren geven een significant verschil te zien naargelang de beleidssectoren : de steun van een actiecomité, het vertrouwen van de kiezer en de steun van een vakvereniging. Deze factoren lijken niet noemenswaardig in het wetenschapsbeleid te hebben gespeeld, maar wel degelijk medebepalend te zijn geweest in de schoolpolitiek²⁹. Nu zijn de drie betrokken factoren precies drie indicatoren van grotere democratische participatie ! Wel dient aangestipt dat een aantal factoren als formele functie, informatie, technische competentie, persoonlijkheid en overredingskracht nog altijd hoger scoren dan de drie democratische indicatoren. Deze hoger scorende factoren zijn deels aanduidingen van inspraak en deels aanduidingen van technocratie en elitaire selectie.

Het onderzoek bij de topbesluitvormers wijst aan dat een strijdpunt de staatsburgers meer kans laat mee te spreken dan een niet publiek gedebatteerde beleidsopgave. Een eerste functie van het strijdpunt is derhalve het doorbreken van de elitaire of technocratische beslissing naar een mogelijkheid tot meer democratische beslissing. Deze functie stelt zich niet in een wit-zwart beeld maar gradueel, een overgang van-naar, zoals de cijfers over de verklaringsfactoren voldoende aantonen.

B. Vertraging van de besluitvorming

Aan deze eerste bevinding moet een tweede stelling toegevoegd worden. Het strijdpunt betekent een aanscherpen van de politieke posities, en vandaar een mo-

(29) Het onderzoek van J. MEYNAUD, e.a., *La décision politique en Belgique*. Parijs, 1965, Hfdst. III : La création des organes de la politique scientifique nationale, bevestigt deze stelling ; zie blz. 177-213.

gelijke vertraging in de oplossing van het probleem. Deze functionele stelling roept de vraag op van de relatie tussen strijdpunt en snelheid van verandering.

Twee soortgelijke, institutionele beslissingen, uit de naoorlogse Belgische politiek, technisch op dezelfde manier genomen, met vergelijkbare betekenis, vertonen niettemin een zeer groot verschil in duur en vooral moeilijkheidsgraad. Amper enige dagen na de bevrijding van het grootste gedeelte van het Belgisch grondgebied, op 20 september 1944, stellen de Verenigde Kamers prins Karel aan tot Regent, onder de overweging dat de krijgsgevangenen koning Leopold III "zich in de onmogelijkheid bevindt te regeren". De enige vermeldingswaardige moeilijkheid bleek het behalen van de wettelijke meerderheid te zijn doordat de socialisten zich onthielden bij de eerste stembeurt. Maar bij een tweede stembeurt diezelfde dag veranderden voldoende socialisten hun onthouding in een ja-stem zodat prins Karel 217 stemmen van de 264 aanwezigen verwierf. Op 7 mei 1945 wordt koning Leopold III bevrijd door het Amerikaanse leger. De wens van de prins Regent: "Ik verlang naar het moment waarop wij Leopold III terug zijn grondwettelijke machten, die hem toebehoren, zullen zien heropnemen" zou evenwel meer dan vijf jaar op vervulling moeten wachten, tot 20 juli 1950, als de Verenigde Kamers vaststellen dat de onmogelijkheid tot regeren van Leopold III heeft opgehouden te bestaan. Die laatste beslissing was een bijzonder moeilijke beslissing: een van de grootste strijdpunten uit de Belgische politieke geschiedenis!³⁰ Alhoewel technisch helemaal niet ingewikkeld heeft het strijdpunt-karakter de beslissing met vijf jaar vertraagd. En bovendien heeft die moeilijke beslissing slechts een korte geldigheid gekend.

Of nog enkele andere voorbeelden. In 1975 wordt de aankoop van gevechtsvliegtuigen Mirage F-1 of F-16 van General Dynamics door het Rassemblement Wallon, toen regeringspartner, duidelijk tot strijdvraag gemaakt: Franse of Amerikaanse makelij, waarbij het RW om culturele-ethnische redenen een uitgesproken voorkeur voor het Franse toestel had. Heel wat inspanningen moesten gedaan worden om het RW gezichtsverlies te besparen. Een "technische" beslissing zou vrij vlug de technische superioriteit van de F-16 ingezien hebben, en een navenante keuze meegebracht. De zeer snelle treinverbindingen in en door België zijn door de ontwikkeling tot strijdvraag van de TGV aanzienlijk bemoeilijkt en vertraagd. De vergelijking met de snelle besluitvorming terzake in Nederland (waar de Groenen voorstanders zijn) is patent.

Een moeilijker voorbeeld is de vergelijking van een strijdpunt bij uitstek als de niet-beslissing (tot nog toe) inzake de depenalisatie van de abortus provocatus (onder bepaalde voorwaarde) met de technocratische besluitvorming inzake het beschikbaar stellen van organen na het overlijden. Uiteraard is de ethische problematiek in beide opties niet even gemakkelijk te nemen. Vraag is evenwel of de verschillende ethische geladenheid alleen het verschil verklaart tussen enerzijds de niet-beslissing of de beslissing tot niet veranderen gedurende meer dan anderhalf decennium en anderzijds de beslissing binnen het jaar ingeval van de technocra-

(30) P. THEUNISSEN, 1950: *Ontknoping van de Koningskwesitie*. Antwerpen, 1984, 180 blz.

tische besluitvorming³¹. Of men vergelijke de traagheid van invoering van het vrouwenstemrecht, nl. van 1886 tot 1948 met de relatieve snelheid van de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 21 tot 18 jaar wat binnen één decennium klaar gekomen is³². De omvang van de verandering alleen: toevoeging van 2.924.980 vrouwen tegenover 511.489 jongeren, kan moeilijk het tijdsverschil in realisatie verklaren.

Ingevolge de inherente vertraging in de besluitvorming en ingevolge de verhoging van het conflictgehalte (wat zo dadelijk nog verduidelijkt zal worden) draagt de strijdpuntbesluitvorming een hoge potentialiteit aan niet-beslissing in zich. In geval van strijd tussen ongeveer gelijke kampen is het minder moeilijk het bestaande te laten doorlopen dan wel het te veranderen. De niet-beslissing heeft een minder extreme moeilijkheidsgraad. Zij wordt dan ook frequenter toegepast; zij is het logisch uitvloeisel van een sterk vertraagde en bemoeilijkte besluitvorming. Ibramco, amnestie, nationalisatie van de steenkoolnijverheid, vereenvoudiging van de spelling van het Nederlands, depolitisering van de administratie, reorganisatie van de sociale zekerheid, de 35-uren-week zijn voorbeelden hiervan, zij het soms ietwat onzuivere voorbeelden.

Met enkele van deze voorbeelden (o.m. nationalisatie van de steenkoolwinning) komt het betoog al bij de omvang van de beoogde verandering en de betekenis van oppositie en sociale beweging terecht. Wat het verband tussen strijdpunt en snelheid van verandering aangaat dient inderdaad een onderscheid gemaakt naar de omvang van de af te dwingen verandering. Bij heel grote veranderingen, zoals ingrijpende structuurveranderingen (als bijvoorbeeld arbeidersmedebeheer), is het maken van een vuist noodzakelijk, zoniet krijgt men de verandering er niet door³³. Bij minder grote veranderingen, deze die aanvaardbaar zijn voor de elitaire consensus, houdt het strijdpunt worden van een beleidsopgave een duidelijke vertraging van de oplossing in.

C. Democratisch functioneren leidt tot verhoogd conflictgehalte

Als de politieke participatie toeneemt, m.a.w. als het democratisch functioneren intenser wordt, dan leidt dit, volgens een aantal onderzoeken, naar een verhoging van het conflictgehalte.

Een onderzoek van A. Tannenbaum en R. Kahn: *Organizational Control Structure* toont aan dat de mate van intern conflict in de organisatie toeneemt naarmate de democratische medewerking van de leden oploopt. "Dat mag op het

(31) Het eerste wetsvoorstel inzake depenalisatie van de abortus provocatus dateert van 1971 (ingediend door W. Calewaert). Zie G. JANSEN, *Dépénalisation de l'avortement ... Vingt ans après*. in: *Socialisme*, 1988, nr. 207, blz. 175-181.

(32) Zie o.m. D. KEYMOLEN, e.a., *De geschiedenis geweld aangedaan. De strijd voor het vrouwenstemrecht 1886-1948*. Brussel, 1981, 108 blz.

Door P. Vanden Boeynants werd op 15 mei 1963 het eerste parlementair initiatief ingediend tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd op 18 jaar voor de gemeenteraadsverkiezingen. Sinds 1965 is het verlenen van stemrecht aan jongeren vanaf 18 jaar een programmapunt voor de 5 in het parlement vertegenwoordigde partijen.

(33) W. DEWACHTER, E. LISMONT, G. TEGENBOS, Het effect van de oppositie op het regeringsbeleid in België van 1965 tot 1971. in: *Res Publica*, 1975, nr. 2, blz. 151-170.
W. DEWACHTER, Elite-circulatie en maatschappelijke ontvoogding. De Belgische elite tegenover de Vlaamse Beweging. in: *Tijdschrift voor sociologie*, 1981, nr. 3-4, blz. 199-258.

eerste gezicht verwondering wekken, maar wordt begrijpelijk, wanneer men bedenkt dat bepaling van een standpunt, onenigheid over wat het beste is, en ook kritiek op de opvattingen en gedragingen van andere leden juist dan ontstaan, wanneer de belangstelling in de organisatie en haar doel groot is. Het tevreden lid dat geen aanleiding heeft om te kritiseren en om het met anderen over de beste handelswijze in een zaak oneens te zijn, is zeer vaak een passief lid. Het lid is tevreden, omdat het slechts een geringe belangstelling heeft voor wat er in de organisatie gebeurt³⁴.

Ook het onderzoek van R. Mayntz bij de CDU in Berlijn bevestigt dat de mate van intern conflict in de partijafdelingen toeneemt naarmate men er meer aan participeert³⁵. Een onderzoek van G. Falk in kleinere groepen ondersteunt deze stelling³⁶.

Daarentegen wijst het onderzoek van K. Lewin en R. Lippitt eerder in de andere richting. Bij autoritaire leiding in kleine groep trad veel agressiviteit op. De "democratische" leiding, die een beroep deed op zelfstandig handelen, kweekte eerst onzekerheid en verwarring, maar allengs initiatief, onafhankelijkheid en vrijwillige samenwerking³⁷.

Antropologisch onderzoek als dat van R. Le Vine wijst daarentegen weer in de richting van groter conflict bij egalitaire dan wel bij autoritaire situaties³⁸.

Volledig sluitend onderzoeksmateriaal is er dus nog niet, maar wat voorligt, wijst op een verhoogd conflict bij democratische vormgeving. Een verrassend besluit, dat ingaat tegen een gevestigde opvatting dat democratie wezenlijk pacificeert! Het is begrijpelijk dat ingevolge de vrijheidsgraad van de democratie een aantal krachten vrijkomen die in een autoritair regime gewoon deze kansen niet krijgen. Maar de onderzoeken gaan verder: zij suggereren dat de democratie in zich conflict inhoudt en losmaakt; m.a.w. dat haar interne dynamiek een conflictuele is.

Bij deze vaststelling rijst dan volgende vraag. Gaat het hier niet om de eerste fase waarin nog cruciale maatschappelijke posities en goederen moeten veroverd worden, maar die voorbij zal zijn eens de verschillende groeperingen meer thuis zijn, d.w.z. meer deelgenoten zijn aan de welvaart van en het welzijn in de maatschappij? Zie terzake de vaststelling van L. Milbrath en M. Goel inzake protestgedrag door blanken en zwarten in de V.S.A. Voor de zwarten is protest normaal; voor de blanken abnormaal³⁹. Conflict heeft ook te maken met de mate van toegang tot de instituties en tot de elite, evenals met de waarden van de elitaire consensus.

(34) R. MAYNTZ, *Organisatiesociologie*. Utrecht, 1965, blz. 125-126.

(35) R. MAYNTZ, *Parteigruppen in der Grossstadt*. Keulen, 1959.

(36) G. FALK, An Empirical Study Measuring Conflict in Problem Solving Groups. in: *Human Relations*, 1982, blz. 1123-1138. Voor heel wat sociaal-psychologen lijkt de hoge mate van conflict in participatieve kleine groepen als vanzelfsprekend. Zie o.m. L. Putnam geciteerd in: R. HIROKAWA, M. POOLE, *Communication and Group Decision Making*. Londen, 1986, blz. 175-196.

(37) Ch. BÜHLER, *Psychologie in de moderne wereld*. Amsterdam, 1971, 2e uitg., blz. 278.

(38) R.A. LE VINE, The Internalization of Political Values in Stateless Societies, in R. HUNT, *Personalities and Cultures*. New York, 1967, blz. 185-203.

(39) L. MILBRATH, M. GOEL, *Political Participation*. Chicago, 1977, blz. 96.

Een verdere vraag betreft de intensiteit tot dewelke het conflict kan oplopen : wordt dit niet op een bepaalde scherpte geplafonneerd? Alleszins is het zo dat deze bevindingen en de verdere vragen daarrond wonderwel passen in de definitie van polyarchie en de oppositie daarin, van R. Dahl. "The system of managing the major political conflicts of a society by allowing one or more opposition parties to compete with the governing parties for votes in elections and in parliaments is, then, not only modern ; surely it is also one of the greatest and most unexpected social discoveries that man has ever stumbled unto"⁴⁰.

Een beleidsopgave tot strijdpunt maken houdt per essentie een verhoging van het conflictgehalte in. De democratiseringspotentie van het strijdpunt versterkt waarschijnlijk nog dat conflictgehalte. In die richting wijzen de onderzoeken. Maar verhoging van conflictgehalte vergroot de kans op vermindering van stabiliteit.

Verder brengt het maken van een beleidsopgave tot strijdpunt een vertraging van de besluitvorming en van de oplossing van het probleem mede. Het besluitvormingstype "strijdpunt" is minder beleidseffectief, zeker naar tijdsverbruik gemeten.

Dat zijn twee opmerkelijke nadelen voor de belangrijkste hefboom voor democratisering van de Belgische politiek in de huidige institutionalisatie. Daarbij komt dan nog dat de politieke besluitvorming in België slechts over zwakke oplossingen voor strijdpunten beschikt.

III. De beslechting van strijdpunten in België

Een politiek bestel kan niet bestendig met sterk escalerende conflicten leven, zoniet komt de stabiliteit van het regime en de kwaliteit van het politiek en maatschappelijk produkt in het gevaar. Strijdpunten moeten derhalve beslecht worden. In tegenstelling tot een aantal andere polyarchieën wordt de Belgische politieke besluitvorming gekenmerkt door een zwakke oplossingsbekwaamheid voor strijdpunten, zeker in democratisch-participatieve zin. Er treedt geen doorsluizen naar de institutioneel-democratische besluitvormingsprocedure op. Op het veld zelf worden slechts onvolkomen aanduidingen, en derhalve meestal niet-doorslaggevende elementen verkregen. Vandaar dat de besluitvormers de beslissing inzake strijdpunten door de burgers trachten te vermijden.

A. Geen institutioneel-democratische besluitvorming

Als in Zwitserland zich een diepgaand strijdpunt ontwikkelt, bijvoorbeeld over het stemrecht voor vrouwen, de immigratie van gastarbeiders, het neutraliteitsstatuut, het leger, dan kan en wordt dit frequent in een referendum voorgelegd en definitief beslecht (althans voor zover in de politieke sturing van de maatschappij iets definitiefs kan zijn). Zo paste Zwitserland van 1978 tot 1986 58 maal het referendum als besluitvormingswijze toe⁴¹. Wanneer in Italië een hoge discussie

(40) R. DAHL, *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, 1966, blz. XV. Dahl werkt hier een idee verder uit dat door O. Kirchheimer gelanceerd werd. O. KIRCHHEIMER, *Politik und Verfassung*. Frankfurt, 1964, blz. 123.

(41) J. AUSTEN, e.a., *Referendums, 1978-1986*. in : *Electoral Studies*, 1987, nr. 2, blz. 139-147.

sie oplaaidde rond de echtscheidingswet, dan werd deze voorgelegd aan de burgers die terzake beslisten. Als in Noorwegen, Groot-Brittannië, Denemarken of Ierland voor- en tegenstanders van lidmaatschap van de Europese Gemeenschappen alsmaar in strijd escaleerden, werd deze belangrijke beleidskwesitie voorgelegd aan de staatsburgers, die richtinggevend beslisten. Deze politieke bestellen versluizen hun grote strijdpunten naar de institutioneel-democratische besluitvorming, wat een kwalitatieve meerwaarde geeft (ook al kan de oplossing technocratisch gezien dysfunctioneel zijn). De beslissing wordt inderdaad in de volle betekenis van het woord democratisch genomen. Wat voor een polyarchie toch zeer zinvol is!

Zulke beslechting van strijdvragen treedt in de Belgische politiek niet op. Sterker, zij wordt vermeden of verhinderd, omdat zij de elite de mogelijkheid tot besluitvorming uit handen neemt, dus ook de kans op pacificatie. Het verlies van die kans acht de Belgische elite te cruciaal voor het voortbestaan van de Belgische staat om enig risico te lopen⁴². Geen referendum meer! De ervaringen van het enig politiek referendum in België (raadgevend dan nog), m.n. dit rond de Koningskwesitie op 12 maart 1950, staft en stijft hen in die houding.

Na de Tweede Wereldoorlog heeft men het in Groot-Brittannië meermaals meegemaakt dat ingevolge een verkiezingsoverwinning van de Labourparty belangrijke industriële sectoren en vestigingen (steenkool, de vliegtuigindustrie, de elektriciteitsproductie, enz.) genationaliseerd werden en dat bij het opnieuw aan het bewind komen van de Conservatieven, deze nationalisaties ongedaan werden gemaakt, tot Labour terug aan de macht kwam en zij dan weer gingen naasten, tot ... Deze werkwijze levert een tijdelijke beslechting van diepgaande strijdpunten op, werkwijze waarin de kiezers een wezenlijk aandeel hebben door de meerderheid aan Labour, dan wel aan de Conservatieven te geven. In de Britse verkiezingsprogramma's, die een aanzienlijk grotere beleidsvoorspellende waarde hebben dan de Belgische, staan deze nationalisaties of privatiseringen in alle duidelijkheid aangegeven.

Ook van deze manier om strijdpunten te beslechten staat de Belgische besluitvorming ver af, vooreerst omdat de rechtstreekse regeringskeuze in België, zeer weinig voorkomt. Slechts 5 op de 35 regeringen in de periode 1945-1986 zijn bij benadering rechtstreeks door de kiezers gekozen of liggen in het verlengde van de beslissing van de kiezers terzake. Een sprekende illustratie hiervan is de regeringsvorming "Dehaene naar Martens VIII" in 1988. W. Martens hierover: "Wie had na de verkiezingen durven voorspellen dat deze regering uit de bus zou kunnen komen? Ik heb inderdaad aan Verhofstadt gezegd dat ik ging trachten de aftredende coalitie te redden en dat ik geen zin had een coalitie met de socialisten te leiden. Ik heb pas een andere beslissing genomen op 19 april, omdat ik het verzoek van de Koning niet kon afwijzen"⁴³. Een bijkomende reden voor het niet tot stand komen van dat type van besluitvorming ligt in het feit dat de verkiezingsprogramma's in België zeer zwakke beleidsprogramma's zijn, doordat deze platformen

(42) W. DEWACHTER, Het referendum zal aan de Belgische politieke besluitvorming voorbijgaan. in: *Wetenschap en journalistiek*. Leuven, 1980, blz. 83-92.

Men kan bezwaarlijk de "raadpleging" van de inwoners van de Oostkantons in 1921 als referendum voorstellen, ook al werd het onder die benaming doorgevoerd. Zie b.v. A. DAMI, *Les frontières européennes de 1900 à 1975. Histoire territoriale de l'Europe*. Genève, 1976, blz. 66-67 en 92-93.

(43) Aangehaald in: H. DE RIDDER, *Sire, geef me honderd dagen*. Leuven, 1989, blz. 236.

doorgaans een knip- en plakwerk zijn van de ideoloog van dienst, nagenoeg uitsluitend voor het fraai ogen van de campagne.

B. De beslechting van strijdpunten in parlementsverkiezingen

Slechts als de verkiezingen rond één strijdpunt gepolariseerd zijn én één van de pool-partijen de absolute meerderheid in het parlement haalt, zoals bij de Koningskwestie in 1950, beslecht het kiezerskorps strijdpunten bij parlementsverkiezingen in België. (Onnodig te herhalen dat zelfs dan de conflictescalatie niet noodzakelijk is stop gezet.) De Belgische parlementsverkiezingen laten meestal geen klare uitspraken toe, en dus ook geen beslechting van strijdpunten, omdat meerdere beleidsvragen in de noodzakelijk enkelvoudige partijstern gehierarchiseerd moeten worden, omdat die ene stem zo hermetisch is qua inhoud dat deze moeilijk kan afgelezen worden, en bovendien na de verkiezingen de politieke partijen een nieuw politiek gebeuren ingaan, nl. de regeringsvorming, waarbij het gewicht van de verkiezingsuitslag zeer sterk gereduceerd wordt⁴⁴.

Met de gegevens uit een onderzoek naar motivering van de Belgische kiezer in 1985 is de zwakke capaciteit van de kiezer treffend te illustreren⁴⁵. Op een rijtje worden de grote strijdpunten van de periode 1981-1985 gezet en de mate waarin de standpunten van de kiezers in deze strijdpunten overeenstemmen of verschillen van de standpunten terzake van de partij waarvoor die kiezers in 1985 gestemd hebben. Zie tabel V.

TABEL V

Overeenstemming en tegenstelling van opties inzake strijdpunten tussen kiezers en hun partij.

	Overeenstemming	Tegenstelling	Ontstentenis
Plaatsing kernraketten	57,2	16,3	26,5
Redding Cockerill-Sambre	52,1	13,9	33,9
Werkloosheid	55,3	13,0	31,7
Daling koopkracht	55,1	11,4	33,5
Federalisering van het onderwijs	58,5	10,3	30,6
Omvang van de belastingen	56,1	9,4	34,5
Zelfstandigheid van Vlaanderen en Wallonië	55,6	4,4	40,0
Honger in de wereld	51,7	4,4	43,8
Toetreding Spanje en Portugal tot E.G.	54,2	3,4	42,4
Gemiddelde scores	55,4	10,7	33,9

(44) W. DEWACHTER, Het krachtenveld van de regeringsvorming in België. in: *Res Publica*, 1986, nr. 4, blz. 615-641.

(45) AFDELING POLITOLOGIE (K.U.Leuven), Verkiezingsonderzoek 1985. Niet gepubliceerd. Steekproef over gans België, 1.406 ondervraagden. Het verkiezingsonderzoek van de Afdeling Politologie van 1987 levert soortgelijke resultaten op. (Niet gepubliceerd onderzoek, nationale steekproef met 1.003 ondervraagden).

In dit onderzoek gaat het telkens om kiezers die verklaren dat het strijdpunt in kwestie *veel invloed* zal uitoefenen op hun keuze. Een belangrijke vaststelling is dan wel dat nog altijd 11% (in Vlaanderen zelfs 16%) kiezers op dat belangrijk strijdpunt een ander standpunt innemen dan de partij waarvoor zij uiteindelijk stemmen⁴⁶. En evenzeer opmerkelijk is dat 34% van de kiezers (in Wallonië zelfs 43%) die verklaren dat het strijdpunt belangrijk is voor hun keuze eigenlijk geen optie van oplossing voor het strijdpunt hebben genomen. Uiteraard van de stem die de kiezer moet uitbrengen en als gevolg van het gebruik dat de politieke besluitvormers er naderhand van maken verleren heel wat Belgische kiezers keuzen te maken inzake strijdpunten, of juist, leren zij het nooit aangezien zij er structureel worden van af gehouden. Strijdpunten worden dan ook in de regel niet beslecht in de parlementsverkiezingen. Om deze redenen heeft een economistisch kiezers-kopers model, zoals voorgesteld door A. Downs en J. Buchanan e.d., en voor België door P. De Grauwe, maar beperkte relevantie tenminste al in België⁴⁷.

C. Geen beslechting meer van Vlaams-Waalse strijdpunten in de verkiezingen.

De institutionele uitbouw van de polyarchie in België biedt de burgers blijkbaar weinig mogelijkheden. Recent is daar nog een structurele beperking bijgekomen door de afbakening van de taalgrens en de verkiezingsgrens (op Halle-Vilvoorde en Brussel na) en door de splitsing van de traditionele partijen: de structurele onmogelijkheid tot beslechting van de Vlaams-Waalse tegenstelling in verkiezingen.

Vlaams-Waalse strijdpunten in een verkiezing aan de burgers voorleggen lost niets op, want langs beide zijden zou de conflictescalatie alleen maar oplopen. (Tenzij men de meerderheid in deze strikt zou laten spelen, maar dat heeft men al 160 jaar niet gedaan. Dat toch doen zou een "omwenteling" betekenen.) Sinds de splitsing van de traditionele partijen en het doortrekken van de taalgrens als politieke afbakening, krijgen de Vlaamse kiezers nog "enkel" Vlaamse partijen als keuzemogelijkheden aangeboden en de Waalse kiezers nog uitsluitend Waalse partijen. Vlaamse partijen nemen Vlaamse standpunten in en de Waalse partijen handelen analoog. De kiezer dient niet meer en kan niet meer kiezen tussen een Vlaams en een Waals standpunt. Structureel is hij bepaald en beperkt tot een Vlaams of tot een Waals standpunt. De verkiezingen van 13 december 1987 vormen hiervan een treffend voorbeeld. De conflictlijn die sinds de jaren '60 de meest bedreigende is in de Belgische politiek kan dus om structurele redenen niet meer beslecht worden bij verkiezingen; tenzij het gaat om Vlaamse en Waalse autonomietendenzen versus Belgisch unitarisme.

(46) Zie ook W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*. Antwerpen, 1967, blz. 316-319, waarin een soortgelijk onderzoek is doorgevoerd bij alle kiezers in Vlaanderen en waar de respectievelijke resultaten zijn: 54%, 20%, 25%.

(47) A. DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*. New York, 1957. J. Buchanan is aanzienlijk meer realistisch door een bepaalde mate van "ruis" in de transmissie van kiezer naar politicus in te bouwen. Voor België zie P. DE GRAUWE, *De politieke economie van de overheidsuitgaven in België*. In: *Res Publica*, 1985, nr. 2-3, vnl. blz. 281-283.

D. Krasse aanduidingen op het veld

Kunnen de strijdpunten dan niet beslecht worden met aanduidingen van uit het veld zelf? Een sprekend voorbeeld is het bevoorradingsprobleem vlak na Wereldoorlog II. "Met de jaarwisseling (1944-1945) brak in Wallonië een algemene staking uit in de kolenmijnen en ook ten dele in de metaalnijverheid (...) Begin februari werden de moeilijkheden nog groter omdat de bevoorrading mank liep: dat is de week geweest dat de vrouwen het departement van Bevoorrading en ook het kabinet van de eerste minister hebben bezet. Ik heb dan op een nacht een regering gevormd, die als voornaamste opdracht had de bevoorrading te verbeteren. Daar ik de mentaliteit kende, had ik gauw een oplossing klaar" aldus de toenmalige eerste minister A. Van Acker⁴⁸. Het sleutelprobleem in de bevoorrading vormden de steenkolen. Via allerlei maatregelen, zoals het inzetten van Duitse krijgsgevangenen in de steenkoolmijnen (45.000 eind 1945), maar ook het breken van stakingen, lukte A. Van Acker in zijn kolenslag. "La méconnaissance grave de ce problème par le précédent gouvernement se trouvait ainsi effacée. (...) On peut donc attribuer en grande partie au gouvernement Van Acker le mérite de la belle réussite que fut celle de la Belgique"⁴⁹. (De muntsanering en stabilisatiepolitiek van minister C. Gutt in oktober 1944 hebben ongetwijfeld ook sterk bijgedragen tot het snelle naoorlogse herstel van de Belgische economie.) Stakingen en bezettingen poneerden het probleem, wat leidde tot de beslissing en oplossing; maar in die oplossing zelf zat dan weer een stukje ontkenning van velddemocratische participatie, m.n. het breken van stakingen.

De velddemocratische besluitvorming verloopt inderdaad niet rechtstreeks noch onontkoombaar, als zij als plaats vindt. Poneerde partijvoorzitter K. Van Miert niet, n.a.v. de anti-Egmontpactbetoging van 23 oktober 1977: "Pas als ze met tienmaal meer betogers zijn zal ik er aandacht aan besteden"⁵⁰. De betogingen, acties en stakingen tegen de Eenheidswet (510.177 betogers en 5.173.465 stakers tussen 19 december 1960 en 22 januari 1961 - cumulatieve aantallen -) hebben deze wet niet verhinderd⁵¹. De overheveling van de Franstalige Université Catholique de Louvain naar Wallonië daarentegen heeft sterke besluitvormingskracht gekregen vanuit de 226 "Vlaamse" acties en betogingen van het voorjaar 1968, alhoewel het aantal betogers 189.000 (ook cumulatief aantal) beduidend lager ligt. Niet zo meteen te begrijpen waarom in het ene geval de velddemocratische acties niet opgevolgd werden en in het andere geval wel. Een doorgedreven onderzoek moet dit nog nader uitklaren. Hieronder wordt gewerkt met een voorlopig inzicht terzake. De verklarende variabelen lijken te zijn: de scheeftrekking inzake representativiteit, de reikwijdte van de beslissing, de institutionele verwevenheid van de besluitvorming en de aanklevende neiging naar een niet-beslissing.

Tijdens de grote betoging van 10 juli 1955 tegen de "schoolwetgeving Collard", proclameerde CVP-partijvoorzitter T. Lefèvre de uitslag van de petitie:

(48) J. FLORQUIN, Ten huize van Achiel Van Acker, overgenomen in: *Liber Amicorum Achiel Van Acker*, Brugge, 1973, blz. 100-101.

(49) F. BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique*. Brussel, 1958, blz. 52-53.

(50) BRT-Actueel 24 oktober 1977.

(51) Cijfergegevens uit J. SMITS, a.w. blz 166-174 en wat de overheveling van de U.C.L. betreft: blz. 190-194.

"2.200.000 handtekeningen die 3.140.000 personen vertegenwoordigen"⁵². Dit is zowat het grootste aantal dat in België in een betoging of een actie ooit naar voren is geschoven. Die drie miljoen personen betekenen op dat ogenblik evenwel slechts een groot derde van de Belgische bevolking. De grote betoging tegen de plaatsing van kruisraketten op Belgisch grondgebied, van 1983, volgens de organisatoren "de grootste betoging ooit in België gehouden" verzamelde volgens de inrichters 400.000 demonstranten; volgens de Rijkswacht 120.000 betogers⁵³. Maar zelfs met 400.000 betekent dit nog maar 1/25 van de totale Belgische bevolking. De hernieuwde betoging van 20 oktober 1985 met 200.000 (volgens VAKA) en 45.000 (volgens de Rijkswacht) betogers verandert niets daaraan.

Hoe massaal een actie op het terrein ook is, zij vormt een scheve steekproef van de Belgische bevolking: zij is namelijk eenzijdig uit de tegenstanders of voorstanders samengesteld. Het is bovendien een steekproef die niet kan zeggen of zij de meerderheid vertegenwoordigt dan wel een minderheid (cf. het probleem van de zgn. silent majority). Zelfs ondersteund met opiniepeilingen, waaruit een meerderheid bij de bevolking voor het standpunt van de betogers zou blijken, geeft zij nog geen beslissende doorslag⁵⁴. Een opiniepeiling is nu eenmaal geen referendum. De gebeurtenissen op het terrein leveren wel daadkrachtige, maar eenzijdige en onvolledige en dus beperkt betrouwbare aanduidingen op. De Belgische politiek wil daarop niet graag steunen om haar beslissingen te vestigen. Zij doet het dan ook zeer zelden.

En als het gebeurt, dan bij voorkeur voor beslissingen met beperkte reikwijdte. Het ziet er naar uit dat de 238 scholierenbetogingen van 17 januari tot 28 februari 1973 (129.087 deelnemers, cumulatief aantal), tegen de plannen van minister Vanden Boeynants om de legerdienst te hervormen waarschijnlijk het plan hebben doen opbergen. Maar op 41 betogingen van 14 maart tot 29 april 1969 tegen de invoering van de graad van industrieel ingenieur hebben het niet gehaald⁵⁵. Het hoger beschreven voorbeeld van de bevoorrading na de Tweede Wereldoorlog wijst evenwel aan dat deze veldbeslissing ook kan gebeuren bij onontkoombare problemen. Het bestaan van onmiskenbare problemen is echter niet voldoende voor veldmatige (mede)besluitvorming. Strijdpunten als de sluiting van de steenkoolmijnen, de depolitisering van de administratie, de werkloosheidsbestrijding in de tweede helft van de jaren '70, gelijke kansen voor vrouw en man illustreren dit tot krachtig.

De kans op velddemocratische besluitvorming neemt af met de mate van institutioneel verloop die de besluitvorming moet doormaken. Een beslissing is vlugger en "gemakkelijker" genomen in de regering dan wel in de "wetgevende macht" die "gezamenlijk uitgeoefend wordt door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat" (art. 26 G.W.). Evenredig met het institutioneel verloop verkleint de beslissingscapaciteit van het veld en schuift men op naar besluitvor-

(52) Propagandafilm over deze betoging uitgegeven door het Comité voor Vrijheid en Democratie (KADOC-Leuven).

(53) *De Standaard*, 24 oktober 1983.

(54) Zie bij wijze van aanduiding de discussie over de voorspellingskansen van opiniepeilingen t.a.v. uitslagen van parlementsverkiezingen.

(55) J. SMITS, Inventaris van de betogingen in België. 1960-1974. Leuven, 1982 en J. SMITS, a.w. (1984), blz. 142-145.

ming aan de top, met elitair toezicht op het beleid. Dit is voor de veld-participatieve besluitvorming een moeilijk te nemen structurele drempel. Een sterk voorbeeld van institutionele verankering geeft het NATO-lidmaatschap van België, opvallend goed waar te nemen bij de plaatsing van de kruisraketten. "Deze beide vliegtuigen (een C 141 met de 16 kernkoppen en een C 5 met de draagraketten) hangen in de lucht terwijl premier Martens 's namiddags (op 15 maart 1985) aan de nietsvermoedende Kamerleden de nachtelijke beslissing van de kabinetsraad mededeelt"⁵⁶. Institutionele verankering en macht van de V.S.A.⁵⁷.

Ook de uitvoering van de beslissing speelt mee. In 1960 heeft de actie van een 300 Vlaamse burgemeesters tegen de talentelling, daarin gesteund door de Vlaamse pers en de mobilisatie in de eerste mars op Brussel, wel aanzienlijk bijgedragen om de talentelling definitief af te schrijven (en naderhand over te gaan tot de vastlegging van de taalgrens)⁵⁸. Licht in dit voorbeeld niet de onmisbaarheid van de burgemeesters voor de uitvoering van de talentelling ten grondslag aan het succes van de actie? Een staving a contrario dus, gezien niet veel instanties die onvervangbaarheid in hun vaandel kunnen schrijven.

Tenslotte bevordert de velddemocratische participatie de niet-beslissing.

Pas op 16 oktober 1971, 21 jaar na Nederland, erkent België de Volksrepubliek China⁵⁹. Alhoewel de splitsing van het kiesarrondissement Brussel en de oprichting van de provincie Vlaams-Brabant eisen zijn van de Vlaamse Beweging minstens sinds het begin van de jaren '60, zijn beide strijdpunten nog steeds niet gerealiseerd. Het arbeiderszelfbestuur is als eis haast zo oud als het socialisme, c.q. anarchisme zelf; erg dicht bij de realisatie staat het vandaag nog niet. Aanzienlijke vertraging in de besluitvorming gaande tot de niet-beslissing is het "lot" van heel wat strijdpunten. De verandering is moeilijker te halen dan het behoud van de bestaande situatie: het eerste vergt een expliciete maatregel; het tweede behoeft geen ingrijpen. De velddemocratische participatie in antagonistische kampen stimuleert, onbewust en ongewild uiteraard, de non-decision. Zij is er een catalysator voor. De moeilijkheidsgraad wordt opgeborgen door de bestaande toestand niet te wijzigen.

Bij deze veld-participatie dient men vooral in het oog te houden wie kan betogen, wie kan ageren. Als één van de besluiten van zijn grondig onderzoek inzake betogingen in België in de periode 1953-1974 komt J. Smits tot volgende vast-

(56) H. DE RIDDER, *Geen winnaars in de Wetstraat*. Leuven, 1986, blz. 231.

(57) "The big treatment" (...) "Martens en Tindemans worden op maandag 14 januari (1985) met veel eerbetoen ontvangen op het Witte Huis. Reagan is niet alleen omringd door de minister van Buitenlandse Zaken Schultz maar ook door Defensie-minister Weinberger en veiligheidsadviseur Mac Farlane. Martens en Tindemans mogen zelfs geen medewerkers binnen brengen. Fons Verplaetse, kabinetschef van de premier, wordt haast manu militari buitengezet. De twee Belgische bewindslui zitten daar alleszins vrij kleintjes ten overstaan van de hele corona die het wereldgebeuren in grote mate beheerst" (...) "Het (Belgisch) voorstel om de NAVO-bondgenoten te raadplegen over de begindatum (van plaatsing van de raketten) veroorzaakt wenkbrouwengefrons. Voorzichtig geeft men Martens en Tindemans te kennen dat hun belangrijkste NAVO-bondgenoot voor hen zit, dat ze best die vraag hier niet stellen, want dat het antwoord hoe dan ook 'neen' moet zijn." H. DE RIDDER, *a.w.*, blz. 195-196.

(58) P. LEVY, *La querelle du recensement*. Brussel, 1960, 166 blz.

(59) J. OOSTERWAAL, Het Belgisch beleid inzake de erkenning van China. in: *Res Publica*, 1989, nr. 1, blz. 3-22.

stellingen : "Gloobaal vertoont een betoging met veel deelnemers volgende kenmerken : ze heeft een thema dat behoort tot het traditionele conflictenveld van het Belgisch politiek bestel met een soort eisen dat beperkte wijzigingen inhoudt t.a.v. de waarden en de normen van dit bestel, op het getouw is gezet door een zuilorganisatie, gericht is tegen het machtscentrum regering en georganiseerd is in de hoofdstad Brussel"⁶⁰. De Belgische leidende positiebekleders trachten de velddemocratische besluitvorming te ontlopen én om haar geringe betrouwbaarheid én om als elite geen besluitvormingsverlies te lijden. De strijdpunt-besluitvorming wordt dan afgebogen van een brede democratische inspraak, hoe onvolkomen deze ook moge zijn, naar een (voorlopige) niet-beslissing en/of naar een pacificatie van die strijd door de elite. Deze afbuiging vormt echter een ander besluitvormingstype : de pacificatie⁶¹.

Besluit

Het strijdpunt vormt een moeilijk verschijnsel in de Belgische politiek. Doordat de Belgische elite slechts zwak tot nauwelijks rechten geeft aan de institutioneel-democratische besluitvorming, moet het strijdpunt wel de sterkst democratiserende hefboom zijn in de Belgische besluitvorming. Met als inherente gevolgen : vertraging van de besluitvorming en verhoging van het conflictgehalte. Bovendien liggen de kansen tot het maken van strijdpunten niet gelijkmatig gespreid in de Belgische maatschappij. De voorhanden zijnde verkiezingen laten in hun huidige vormgeving nauwelijks beslechting van strijdpunten toe. Ook de veldaanduidingen krijgen slechts zelden enig gewicht, ondanks het feit, of misschien precies daarom, dat strijdpunten sterk partijcongruent zijn of partijen openbreken of creëren totdat een nieuwe congruentie is bereikt. Een correlatie met het veelpartijstelsel in de jaren 70 en 80 is onloochenbaar. Die moeilijke besluitvorming krijgt haar normaal verloop niet. Als besluitvormingstype wordt zij in België afgebroken na de fase van het ontwerpen van oplossingen en omgebogen, eventueel via een niet-beslissing, naar pacificatie, hoe moeilijk die ook wordt naarmate het partijwezen desintegreert.

Summary : Issue-politics as a process of decision-making in Belgium

Within the Belgian political system political issues are hard to deal with. The institutions do not provide a problem-solving mechanism : no referendum, no direct election of a one-party cabinet. Moreover, electoral campaigns usually involve a lot of heterogeneous issues and almost never focus upon a single one. Active political participation of citizens is, by definition, selective and, compared with electoral participation, limited, although, the number of people taking part in a political demonstration is sometimes considerable. An investigation of the

(60) J. SMITS, *a.w.* (1984), blz. 363.

(61) Zie de uitgebreide literatuur terzake o.m. van O. Kirchheimer, H. Daalder, G. Lehbruch, A. Lijphart, L. Huyse.

Belgian political elite shows that active political participation, sparked off by a single issue, can be considered as one of the most polyarchic types of political decision-making in Belgium. This involves an increase of tension and conflict, a slowing down of the process of decision-making and a selective accessibility to this type of participation. Belgian politicians try to avoid these difficulties by either opting for non-decision or consociational politics.

Les élections européennes de 1989

Analyse des résultats pour la Belgique

par William FRAEYS

Ingénieur Commercial U.L.B.

Organisées pour la troisième fois, les élections du Parlement européen au suffrage universel direct ont été marquées en juin 1989 par quelques traits essentiels : une participation électorale qui demeure faible, un progrès des listes Socialistes dans une majorité de pays, une assez nette progression des listes Ecologistes et une avancée indiscutable de certains partis d'extrême droite.

En matière de participation électorale, malgré le caractère obligatoire du vote dans certains pays et l'organisation simultanée des élections européennes et de scrutins nationaux dans d'autres, le pourcentage moyen de participation atteint, pour l'ensemble de la Communauté, quelque 58,4% en 1989 contre 61% en 1984 et 63% en 1979. Cette participation est, en 1989, inférieure à 50% dans quatre des douze pays européens ¹. En Belgique, elle atteint 90.75% des électeurs inscrits, contre 92.09% en 1984, et est inférieure de près de 2% à la participation moyenne lors des dix dernières élections législatives.

Pour notre pays, les élections du 18 juin 1989 apparaissent comme un point de repère politique et une mesure de l'audience des différents partis après un peu plus d'une année d'activité gouvernementale, soutenue par une majorité nouvelle issue du scrutin de 1987, bien plus que comme un jugement porté par les électeurs sur l'action de leurs représentants ou des divers partis politiques à Strasbourg. Une simple comparaison entre les élections européennes de 1989 et celles de 1984, nous paraît donc très artificielle et très incomplète. Pour mesurer correctement les variations de l'opinion à 5 ans de distance, on ne peut négliger les deux scrutins législatifs intermédiaires de 1985 et de 1987. Nous n'ignorons certes pas qu'il puisse exister entre les choix européens et législatifs des motivations différentes et particulièrement pour certains listes – les Ecologistes recueillant généralement plus de succès aux Européennes – mais cette constatation ne nous paraît pas entamer la pertinence d'une analyse continue entre les deux types de scrutin.

Deux méthodes d'analyse

Comme dans nos deux études précédentes ², nous présenterons les résultats des élections européennes, d'une part au niveau des deux grandes circonscriptions électorales prévues spécifiquement pour ce type de scrutin : le Collège électoral

(1) C.R.I.S.P., *Courrier hebdomadaire*, n° 1242 : "Les élections européennes de juin 1989".

(2) *Res Publica*, 1979 (XXI), n° 3 et 1984 (XXVI), n° 5.

néerlandais et le Collège électoral français³ et, d'autre part, regroupés dans les structures habituelles d'analyse des scrutins législatifs : les cantons flamands, les cantons wallons et les cantons bruxellois. Nous consacrerons un paragraphe particulier à une comparaison entre les résultats des élections européennes et du scrutin pour le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale dans les trois cantons bruxellois où les électeurs sont strictement les mêmes.

Trois remarques méthodologiques doivent être présentées :

a. La comparaison entre les résultats des élections européennes de 1989 et de 1984 pour chacun des deux Collèges se fait par juxtaposition directe des chiffres publiés⁴. Le rapprochement avec les élections législatives les plus récentes – 13 décembre 1987 – nécessite une estimation des résultats de ces dernières au niveau de chacun des deux Collèges électoraux avec une répartition des voix obtenues dans l'arrondissement électoral de Bruxelles pour les listes qui n'étaient pas linguistiquement séparées. Seules les listes Communiste et d'Extrême gauche (POS-SAP et PTB-PVA) totalisant ensemble 12.895 voix étaient encore dans le cas.

Pour ces listes, nous avons rattaché au Collège français 80% des suffrages obtenus dans les huit cantons bruxellois, tandis que nous ajoutions les 20% restants aux résultats enregistrés dans les cinq cantons flamands de cet arrondissement et que nous les totalisions dans le Collège néerlandais.

Le résultat obtenu demeure donc une estimation, mais les 8.445 voix attribuées au Collège français et les 4.450 voix au Collège néerlandais ne représentent respectivement que 0.36% et 0.12% des votes valables de chacun de ces Collèges.

Si erreur il y a, rapportée aux résultats des diverses listes, elle est totalement insignifiante.

b. Dans la seconde optique d'analyse des résultats, au niveau des cantons flamands, wallons et bruxellois, aucune répartition n'est nécessaire et les chiffres retenus sont les totalisations pures et simples des résultats cantonaux, tant pour les élections législatives que pour les élections européennes.

c. Nul ne connaît le nombre d'électeurs inscrits à chacun des deux Collèges électoraux, puisque c'est le choix même du votant de l'arrondissement de Bruxelles qui le rattachera à l'un ou l'autre de ces Collèges. Ce rattachement est automatique pour tous les votes valablement exprimés, il ne l'est ni pour les électeurs qui ne se sont pas rendus aux urnes (119.772 en 1984 et 137.144 en 1989), ni pour les bulletins blancs et nuls. Pour ces derniers cependant, compte tenu du fait qu'ils ne représentent qu'environ 14% du total des blancs et nuls de l'ensemble du pays

(3) Il y a deux collèges électoraux, l'un français, l'autre néerlandais. Les électeurs du collège électoral français élisent onze représentants : ceux du collège néerlandais, treize.

Les électeurs ayant leur résidence principale dans la circonscription électorale wallonne (quatre provinces wallonnes et arrondissement de Nivelles) appartiennent au collège français et ceux ayant leur résidence principale dans la circonscription électorale flamande (quatre provinces flamandes et arrondissement de Louvain) au collège néerlandais. Les électeurs ayant leur résidence principale dans la circonscription électorale bruxelloise (arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde) appartiennent à l'un de ces deux collèges (en fonction du vote émis pour les candidats flamands ou francophones).

Le dépouillement et la publication des résultats continuent à se faire au niveau du canton électoral traditionnel.

(4) Nous utiliserons les résultats officiels complets tels que publiés au lendemain du scrutin.

et qu'il n'y a pas de raison de croire que les électeurs francophones ou néerlandophones aient spécialement privilégié le vote blanc ou aient voté d'une manière erronée, nous avons réparti ces bulletins non valables de l'arrondissement de Bruxelles (75.689 en 1989 et 96.935 en 1984) entre les deux Collèges électoraux dans la même proportion que les votes valables de cet arrondissement. Totalisés avec les blancs et nuls exactement recensés dans les autres arrondissements et ajoutés aux votes valables de chacun des deux Collèges, ils permettent d'estimer le nombre de bulletins déposés dans ces Collèges et, partant, le pourcentage des votes valables par rapport à eux. Ces chiffres restent des estimations mais l'erreur possible doit être de très faible ampleur.

I. L'analyse au niveau des Collèges électoraux

A. Le Collège électoral néerlandais

Nous évaluons à 3.988.158 le nombre des bulletins déposés lors des élections du 18 juin. Les bulletins blancs et nuls représenteraient dès lors quelque 8.26% du total, soit nettement moins qu'en 1984, mais encore 1.80% de plus qu'aux législatives de 1987.

TABLEAU I
Elections européennes de 1984 et de 1989 et législatives de 1987
Collège électoral néerlandais

	1984		1989		1987 %
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	
Bulletins déposés (e)	3.910.900		3.988.158		
Votes valables	3.482.280	89.04	3.658.907	91.74	93.54
Blancs et nuls (e)	428.620	10.96	329.251	8.26	6.46
1. Extrême gauche	45.465	1.31	20.746	0.57	1.41
2. Communistes	25.774	0.75			0.42
3. S.P.	979.702	28.13	733.247	20.04	24.18
4. C.V.P.	1.132.682	32.53	1.247.090	34.08	31.61
5. P.V.V.	494.277	14.19	625.566	17.10	18.76
6. Volksunie	484.494	13.91	318.146	8.70	13.08
7. Vlaams Blok	73.174	2.10	241.117	6.59	3.08
8. Agalev	246.712	7.08	446.524	12.20	7.28
9. Divers			26.471	0.72	0.18

Le *parti Communiste* ne se présentait plus aux élections de 1989, tandis que la seule liste d'*extrême gauche*, le P.V.D.A. n'obtenait que 0.57% des voix. Ensemble, ils totalisaient encore 2.06% en 1984 et 1.83% en 1987. Ce résultat n'est guère une surprise ; il ne fait que confirmer la quasi disparition des suffrages se portant sur les listes d'*extrême gauche*.

Le *Socialistische Partij* a connu un revers incontestable. Recueillant 20.04% des voix, il est en recul de plus de 8% par rapport à 1984 et de 4% par rapport à son niveau législatif de 1987. Il est nécessaire cependant de souligner qu'en 1984,

le S.P. avait atteint un résultat particulièrement brillant, en partie dû à la présence de M. Van Miert en tête de liste.

Le C.V.P. au contraire sort renforcé du présent scrutin, puisqu'il passe de 32.53% en 1984 à 34.08% en 1989 et qu'il se situe nettement au-dessus de son niveau de 1987. Sa liste emmenée par M. Tindemans qui recueille personnellement 433.172 suffrages, ne réédite cependant pas son très large succès de 1979 où le même candidat frôlait le million de votes de préférence.

Le résultat du P.V.V. est supérieur à celui de 1984, 17.10% par rapport à 14.19%, mais ce parti ne renouvelle cependant pas son score des législatives de 1987. Ce recul libéral par rapport aux dernières élections législatives est assez lourd de signification, quand on songe que le P.V.V. est dans l'opposition au plan national et que la liste était menée par M. De Clercq, personnalité de premier plan sur la scène européenne.

Le fait politiquement le plus marquant est sans doute le mauvais score de la *Volksunie*. Récoltant 8.70% des voix, elle est en recul de 5.21% par rapport à 1984 et de 4.38% par rapport aux dernières élections législatives. Cette très mauvaise prestation doit évidemment être mise en rapport avec la participation de ce parti au Gouvernement, peu appréciée par une partie de son électorat, et avec les progrès du *Vlaams Blok*.

Le *Vlaams Blok* fait une percée importante en recueillant 6.59% des votes du Collège néerlandais, soit 4.49% de plus qu'en 1984, et en doublant son audience des dernières législatives. Cette progression doit être mise en rapport d'une part avec le recul de la *Volksunie*, mais aussi avec une poussée des listes d'extrême droite dans diverses régions d'Europe. Ses positions en matière d'immigration lui ont certainement valu un apport important de voix.

Le succès d'*Agalev* est la traduction au niveau flamand de la poussée écologiste constatée dans quasi tous les pays européens. Passant de 7.08% des voix en 1984 et de 7.28% en 1987 à 12.20% en juin dernier, *Agalev* enregistre le progrès le plus important de toutes les listes du Collège électoral néerlandais et se situe au quatrième rang des forces politiques, précédant nettement la *Volksunie*.

Les listes diverses, *Regebo* en l'occurrence, totalisent 0.72% des voix. Il s'agit d'une liste de type "Verts-Alternatifs" où se sont sans doute retrouvés certains anciens électeurs ayant quitté l'extrême gauche.

B. Le Collège électoral français

Quelque 2.541.436 bulletins ont été déposés dans les urnes du Collège électoral français, dont 8.61% de bulletins blancs et nuls, contre 10.89% en 1984, mais seulement 6.74% aux dernières élections législatives.

Le parti *Communiste* ne présentait pas de candidats et les listes d'*extrême gauche* ne récoltent que 0.85% des suffrages. Ensemble, ces partis recueillaient 3.80% des voix en 1984 et 2.47% en 1987. La régression de l'importance électorale de ce courant politique est, ici aussi, confirmée.

Le parti *Socialiste* progresse de 4.09% des voix par rapport à 1984, mais ne parvient cependant pas à rejoindre le niveau qu'il avait atteint aux élections lé-

gislatives de 1987. L'élément politique qui a été souligné est l'importance du nombre de voix de préférence accordées à M. J. Happart (308.112 voix). Il n'est cependant pas possible d'évaluer quel est l'apport extra-socialiste de ces votes de préférence.

TABLEAU II
Elections européennes de 1984 et de 1989 et législatives de 1987
Collège électoral français

	1984		1989		1987
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	%
Bulletins déposés (e)	2.513.268		2.451.436		
Votes valables	2.239.614	89.11	2.240.378	91.39	93.26
Blancs et nuls (e)	273.654	10.89	211.058	8.61	6.74
1. Extrême gauche	23.553	1.05	19.145	0.85	0.98
2. Communistes	61.605	2.75			1.49
3. P.S.	762.293	34.04	854.148	38.13	40.71
4. P.S.C.	436.108	19.47	476.802	21.28	20.83
5. P.R.L.	540.610	24.14	423.511	18.90	24.47
6. F.D.F.	142.879	6.38			3.02
F.D.F.-E.R.E.			85.870	3.83	
7. P.W.E. (1)	51.903	2.32			0.53
8. Ecologistes	220.663	9.85	371.053	16.56	6.69
9. Divers			9.849	0.45	1.28

(1) En 1987 : Rassemblement Wallon.

Le P.S.C. progresse de 1.81% par rapport aux élections de 1984, mais contrairement aux Socialistes, améliore légèrement son résultat par rapport aux dernières élections législatives.

Le P.R.L. subit un échec très marqué. Reculant de 5.24% par rapport à 1984 et de 5.57% vis-à-vis de 1987, il se retrouve au troisième rang des partis du Collège français, dépassé par le P.S.C. et presque rejoint par les Ecologistes. Pas plus qu'au P.V.V. l'opposition ne semble avoir réussi au P.R.L.

Le F.D.F. se présentait sur une liste de cartel F.D.F.-E.R.E. où figuraient certains candidats de tendance écologiste. Cette alliance ne fut guère appréciée par les électeurs. Le résultat obtenu, 3.83% des voix, est nettement inférieur à celui du F.D.F. de 1984. Il y a lieu en outre de signaler qu'en 1984 existait une liste fédéraliste wallonne - P.W.E. - qui récoltait 2.32% des voix. Par rapport à 1987, le F.D.F.-E.R.E. se situe un peu en progrès vis-à-vis du total du F.D.F. (3.02%) et du Rassemblement Wallon (0.53%).

Le succès électoral le plus net est remporté par les *Ecologistes* qui passent de 9.85% en 1984 (et de 6.69% en 1987) à 16.56%. Ce courant apparaît désormais comme la quatrième tendance politique, et a largement franchi la barre de la représentativité. Il dépasse nettement le niveau atteint par ses coreligionnaires flamands.

Les listes diverses totalisent moins de 10.000 voix et 0.45% des votes valables.

C. La répartition des sièges

Nous rappelons dans le tableau III ce que fut la représentation belge au Parlement européen. Les variations en nombre de sièges sont évidemment faibles, compte tenu des écarts considérables de voix qu'il faut pour provoquer le gain ou la perte d'un siège.

Du côté francophone, les Ecologistes gagnent un siège au détriment du P.R.L., tandis que les mouvements sont un peu plus nets du côté flamand : gain d'un siège pour le C.V.P. qui, avec 5 élus, ne retrouve cependant pas la représentation massive de 1979, et acquisition d'un siège par le Vlaams Blok, au détriment de la Volksunie d'une part et du S.P. de l'autre.

TABLEAU III
Elections européennes
Nombre de sièges des listes belges

	1979	1984	1989
1. P.S.	4	5	5
2. P.S.C.	3	2	2
3. P.R.L.	2	3	2
4. F.D.F.-R.W.	2		
5. Ecolo		1	2
1. S.P.	3	4	3
2. C.V.P.	7	4	5
3. P.V.V.	2	2	2
4. Volksunie	1	2	1
5. Vlaams Blok			1
6. Agalev		1	1

II. L'analyse par groupes de cantons

Il n'est pas inutile de compléter l'analyse déjà effectuée au niveau des Collèges électoraux par celle qui regroupe les résultats par groupes de cantons : flamands, wallons et bruxellois. Pour certains partis, en effet, l'audience est différente à Bruxelles de ce qu'elle est en Flandre ou en Wallonie. Pour ne pas alourdir les tableaux cependant nous n'y avons indiqué que les pourcentages de voix exprimés par rapport aux votes valables. Nous évoquerons à l'occasion et pour les listes principales, les mouvements électoraux par provinces.

A. Les cantons flamands ⁵

La quasi disparition des listes d'*extrême gauche* (0.56% en 1989) et l'absence du *parti Communiste* sont connues.

(5) Cantons des provinces d'Anvers, de Flandre-Occidentale, de Flandre-Orientale, du Limbourg, de l'arrondissement de Louvain et cantons flamands de l'arrondissement de Bruxelles (Asse, Halle, Lennik, Vilvorde et Meise).

Le *Socialistische Partij* est en recul de 4.02% depuis 1987, mais demeure largement le second parti de Flandre. Son recul est plus élevé en Flandre-Occidentale et à Anvers où joue le progrès du *Vlaams Blok*. Il est le plus réduit à Louvain, sans doute sous l'influence de M. Tobbacq qui dépasse les 100.000 voix de préférence.

TABLEAU IV
Elections européennes et législatives
Cantons flamands. En % des votes valables

	Européennes 1984	Législatives 1985	Législatives 1987	Européennes 1989
1. Extrême gauche	1.34	1.26	1.39	0.56
2. Communistes	0.73	0.49	0.45	-
3. S.P.	28.24	23.70	24.18	20.16
4. C.V.P.	32.40	34.58	31.39	33.97
5. P.V.V.	14.26	17.35	18.46	16.82
6. Volksunie	13.66	12.72	12.93	8.55
7. Vlaams Blok	2.02	2.20	3.02	6.33
8. Agalev	7.20	6.14	7.33	12.20
9. Divers	0.15	1.56	0.85	1.41

Le C.V.P., avec 33.97%, se situe au-dessous de son résultat de 1985, mais au-dessus de ceux de 1984 et de 1987. Il recueille un peu plus d'un vote sur trois. Il progresse le plus dans la province du Limbourg (+ 5.52%), entre 2 et 3% dans les autres provinces, mais recule légèrement dans l'arrondissement de Louvain.

Le P.V.V., s'il progresse par rapport à son résultat de 1984, se retrouve au-dessous de ses niveaux de 1985 et de 1987. Le recul par rapport à cette dernière élection est général. Il est le plus élevé au Limbourg.

La *Volksunie* connaît un recul profond, perdant 4.38% des voix. Ce parti est dépassé par *Agalev* et n'est donc plus que le cinquième parti flamand. Il faut remonter à 1961 pour trouver un moins bon résultat. Le recul par rapport à 1987 est le plus élevé dans la province d'Anvers, où l'influence du *Vlaams Blok* aura joué à plein et beaucoup plus réduit dans l'arrondissement de Louvain, où il n'est que de 1.11%.

Le *Vlaams Blok* fait plus que doubler son résultat de 1987 et que tripler celui de 1984. Avec 6.33% des voix, il talonne la *Volksunie*. Ses résultats sont particulièrement en progrès dans la province d'Anvers où il réalise le score de 11.70% des voix, y dépassant même la *Volksunie*.

Les *Ecologistes d'Agalev* progressent de 4.87% et, avec 12.20%, deviennent la quatrième force politique de Flandre. Leur succès est particulièrement bien réparti sur toutes les régions, puisqu'il dépasse 4% dans chacune des quatre provinces flamandes et dans l'arrondissement de Louvain.

Les listes diverses (*Regebo*) recueillent 1.41% des voix en 1989.

B. Les cantons wallons ⁶

L'absence de listes *Communistes* et le résultat très médiocre des listes d'*extrême gauche* (0.82%) indiquent que la Wallonie n'échappe pas à la quasi disparition de cette tendance politique.

Largement premier parti de Wallonie, le *Parti Socialiste* progresse vis-à-vis de ses résultats de 1984 et de 1985, mais se retrouve à 2.41% au-dessous de son niveau de 1987. Le recul par rapport à cette dernière élection est le plus net à Namur, où le résultat de 1987 était toutefois particulièrement élevé. Il est le plus faible dans la province de Liège (-1.69%), peut-être en partie sous l'influence de M. J. Happart, et dans le Hainaut (-1.99%).

TABLEAU V
Elections européennes et législatives
Cantons wallons. En % des votes valables

	Européennes 1984	Législatives 1985	Législatives 1987	Européennes 1989
1. Extrême gauche	1.05	0.66	1.02	0.82
2. Communistes	3.02	2.50	1.61	—
3. P.S.	38.47	39.45	43.94	41.53
4. P.S.C.	21.43	24.01 (1)	23.17	23.21
5. P.R.L.	21.27	24.16	22.22	16.96
6. Listes wallonnes et F.D.F.	5.34	0.59	0.83	1.09
7. Ecologistes	9.42	6.23	6.47	15.97
8. Divers	—	2.40	0.74	0.42

(1) Y compris S.E.P.

Le *Parti Social Chrétien* retrouve partiquement son niveau de 1987 (23.21% contre 23.17%). Il conforte sa position de second parti wallon en raison du recul très net du P.R.L. Par rapport à 1987, le P.S.C. progresse nettement dans les provinces de Namur et de Luxembourg, mais recule dans les deux autres provinces wallonnes et surtout à Nivelles.

Le P.R.L. subit un recul sévère puisqu'avec 16.96%, il perd 5.26% et se retrouve au-dessous de tous ses niveaux depuis 1984. Le recul est particulièrement élevé à Namur (8.93%) et au Luxembourg (10.14%), où des transferts de voix auront certainement profité au P.S.C., et est le plus réduit dans le Hainaut (2.99%). Le P.R.L., s'il reste le troisième parti wallon, ne précède cependant plus les Ecologistes que de 0.99%.

La liste du F.D.F.-E.R.E. recueille que 1.09% des voix wallonnes.

Les *Ecologistes* apparaissent comme les triomphateurs du scrutin. Leur gain de 9.5% des voix est le plus grand progrès réalisé par une liste lors du scrutin de 1989. Il hisse ce parti au quatrième rang des partis wallons avec un résultat qui le rapproche des grandes forces politiques. Le progrès est général dans toute la Wallonie, mais particulièrement

(6) Cantons des Provinces de Hainaut, Liège, Luxembourg, Namur et de l'arrondissement de Nivelles.

élevé à Nivelles (12.05%). Notons que le vote de préférence a sans doute moins joué pour les Ecologistes que pour les autres partis.

Les listes diverses recueillent 0.42% des votes valables.

C. Les cantons bruxellois ⁷

Le recul de l'extrême-gauche se retrouve ici comme dans les autres régions du pays.

TABLEAU VI
Elections européennes et législatives
Cantons bruxellois. En % des votes valables

	Européennes 1984	Législatives 1985	Législatives 1987	Européennes 1989
1. Extrême gauche	1.10	0.35	0.80	0.83
2. Communistes	1.56	1.20	0.99	-
3. Socialistes	(18.26)	(19.87)	(25.72)	(20.97)
P.S.	12.87	14.84	20.64	17.43
S.P.	5.39	5.03	5.08	3.54
4. Soc. chrétiens	(16.51)	(18.43)	(16.54)	(17.84)
P.S.C. (1)	9.09	10.39	8.53	9.71
C.V.P.	7.42	8.04	8.01	8.13
5. Libéraux	(30.93)	(30.59)	(31.07)	(25.79)
P.R.L.	27.17	25.96	25.27	20.29
P.V.V.	3.76	4.63	5.80	5.50
6. F.D.F.	16.15	10.90	10.83	11.55
7. Autres listes francophones ou wallonnes	0.54	0.13	0.11	-
8. Volksunie	4.09	3.41	3.66	2.80
9. Vlaams Blok	0.85	1.02	1.00	3.12
10. Ecologistes	(10.01)	(6.53)	(6.77)	(16.48)
Ecolo	8.66	5.51	5.53	13.82
Agalev	1.35	1.02	1.24	2.66
11. Divers	-	7.57 (2)	2.51	0.62

(1) Y compris S.E.P. en 1985 et P.S.C.-A.P.B. en 1987

(2) Dont U.D.R.T.-R.A.D. 5.03%.

Les Socialistes réalisent, grâce au P.S., un score qui dépasse celui de 1984 et de 1985, sans toutefois rejoindre le niveau de 1987. Le P.S., avec 17.43%, apparaît comme la seconde force politique des cantons bruxellois.

Les Sociaux-chrétiens améliorent leur résultat de 1987 mais ne retrouvent pas celui de 1985. Les deux composantes linguistiques progressent : le P.S.C. de 1.18% par rapport à une liste de cartel P.S.C.-A.P.B., fort mal accueillie à l'époque et le C.V.P. de 0.12%.

(7) Cantons de Bruxelles, Anderlecht, Ixelles, Molenbeek, St. Gilles, St. Josse, Schaerbeek et Uccle.

Les *Libéraux* demeurent le courant politique le plus important à Bruxelles, bien qu'en recul de 5.28% (4.98% pour le P.R.L. et 0.30% pour le P.V.V.). Le P.R.L. avec 20.29% des voix, tout en restant le premier parti, est à un niveau nettement inférieur à celui de toutes les élections depuis 1984. Le *F.D.F.* progresse légèrement, passant de 10.83% en 1987 à 11.55% en 1989. Ce résultat contraste avec la médiocre performance faite par cette liste en région wallonne. Sur les 85.870 voix recueillies par le F.D.F.-É.R.E. dans le Collège électoral français, 62.560 le sont dans les huit cantons bruxellois. Malgré l'absence de listes wallonnes autonomes comme en 1984 et malgré l'élargissement à des personnalités écologistes, l'audience de cette liste est donc très largement limitée à Bruxelles.

La *Volksunie* régresse de 0.86% et le *Vlaams Blok* progresse de 2.12%. Ensemble ces partis recueillent 5.92% des voix des huit cantons, ce qui est un niveau assez habituel pour l'électorat nationaliste flamand.

Les *Écologistes* connaissent à Bruxelles un large succès. Ensemble, ils progressent de 9.71% (8.29% pour Ecolo et 1.42% pour Agalev) et se situent, avec 16.48%, en quatrième position, juste derrière les Sociaux chrétiens. Si l'on ne prend en considération que la liste francophone de cette tendance, elle se situe au troisième rang, largement avant le P.S.C.

Les *listes diverses* ne récoltent que 0.62%.

D. *Les tendances et familles politiques au niveau national*

Malgré le caractère européen des élections et malgré l'évolution souvent asymétrique des comportements électoraux au Nord, au Sud et au Centre du pays, il ne nous paraît pas inutile de comparer l'évolution des résultats globaux des familles politiques traditionnelles et des tendances politiques diverses. Le tableau VII les résume.

Ensemble, les *Communistes* et l'*extrême gauche* sont tombés à leur minimum historique : 0.67%.

Les *Socialistes* avaient représenté la première force politique en 1984 et 1987. Avec 26.91% et surtout en raison du recul du S.P., ils sont à nouveau dépassés par les *Sociaux chrétiens* qui totalisent 29.22%, soit très légèrement moins qu'en 1985, mais en hausse de 1.76% par rapport à 1987.

Les *Libéraux* sont en net recul. Après avoir perdu 3.18%, ils se situent à 17.78% des votes valables, c'est-à-dire à leur plus mauvais résultat depuis 1981.

TABLEAU VII
Elections européennes et législatives en Belgique
(Résultats globaux des "Familles" et tendances politiques en
% des votes valables)

	Européennes 1984	Législatives 1985	Législatives 1987	Européennes 1989
1. Extrême gauche	1.22	0.98	1.25	0.67
2. Communistes	1.53	1.18	0.83	-
3. Socialistes	30.45	28.32	30.54	26.91
4. Spc. chrétiens	27.43	29.83	27.46	29.22
5. Libéraux	18.08	20.94	20.96	17.78
6. Listes communaut. francophones et wallonnes	3.39	1.34	1.36	1.46
7. Listes communaut. flamandes	9.74	9.28	9.95	9.48
8. Écologistes	8.16	6.25	7.05	13.86
9. Divers	-	1.88	0.60	0.62

Les listes communautaires francophones ou wallonnes ont chuté entre 1984 et 1985. Depuis lors elles se maintiennent au niveau très bas de moins de 1.50% des votes. Rappelons que le Rassemblement Wallon et le F.D.F. recueillaient ensemble 11.23% en 1971.

Les listes communautaires flamandes sont étonnamment stables, aux alentours de 9.50%. Ce que perd la Volksunie, le Vlaams Blok le regagne, même s'il s'y ajoute une composante d'extrême droite, non présente dans le premier des deux partis. Aux mêmes élections de 1971, la Volksunie recueillait 11.11%. La "récupération" des voix communautaires par les partis traditionnels ne s'est donc pas du tout réalisée de la même manière en Flandre et en Wallonie.

Le courant *Écologiste* est en progrès. Son résultat "européen" de 1984 était supérieur à ceux des deux élections législatives, ce qui est sans doute en partie lié à l'enjeu du scrutin, mais le niveau atteint en 1989, qui le rapproche de celui des "grandes tendances" est vraisemblablement amené à se maintenir lors de scrutins nationaux.

Disons enfin que les cinq partis qui soutiennent le Gouvernement ont, entre 1987 et 1989, globalement reculé de 4.53%. Ce fait doit cependant être immédiatement relativé par la double constatation que l'opposition libérale recule elle aussi de 3.18% et que l'avance écologiste, dont la signification est beaucoup plus large qu'un jugement porté par l'opinion sur l'action gouvernementale, est de 6.81%.

III. Une comparaison ponctuelle à Bruxelles

Trois des huit cantons de Bruxelles ne comprennent que des Communes de l'agglomération bruxelloise : Bruxelles, St. Gilles et Molenbeek ⁸. Dans ceux-ci, les résultats des élections européennes et ceux du scrutin pour le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale sont totalement comparables, puisque portant strictement sur les mêmes électeurs. Ces trois cantons comptent 183.924 électeurs inscrits, soit 31.55% du total des électeurs des 19 communes de l'agglomération bruxelloise. Il s'agit d'une circonscription importante, même si elle n'est pas représentative de l'ensemble de l'agglomération. Les communes de l'est et du sud de la ville n'y sont en effet pas représentées. Il en résulte que certains partis (F.D.F., P.R.L....) y obtiennent des résultats inférieurs à leur score moyen pour l'agglomération, tandis que d'autres (P.S.C., et listes flamandes en général) y sont mieux représentés.

Ce caractère de circonscription partielle n'altère pas les comparaisons auxquelles nous avons procédé puisque celles-ci portent, pour les deux scrutins, sur les mêmes électeurs. Le tableau VIII comprend les données de cette comparaison.

Quelques constatations s'imposent :

- le pourcentage de bulletins blancs et nuls est supérieur aux élections européennes (9.68% contre 8.78%). Il s'agit d'un phénomène souvent constaté lors d'élections européennes et nationales.
- les résultats des Ecologistes sont nettement meilleurs aux élections européennes : Ecolo 13.90% contre 8.92% et Agalev 2.06% contre 1.34%. Dans l'esprit de nombreux électeurs les questions liées à l'environnement sont plus utilement posées au niveau européen.
- les listes d'extrême droite (P.F.N. et Front National) recueillent 5.17% des voix aux élections régionales et ne se présentaient pas aux élections européennes. Le Vlaams Blok obtient au contraire un moins bon résultat aux élections régionales (0.92% en moins), mais ceci n'explique qu'une partie du résultat des listes d'extrême droite. Le solde doit se trouver auprès de certains des partis qui récoltent plus de voix aux européennes qu'aux régionales.
- les Libéraux enregistrent un résultat nettement meilleur aux élections européennes qu'aux élections régionales. C'est surtout le cas pour le P.R.L. (18.80% contre 14.99%) ce qui est sans doute dû, en partie, à la composition des listes de candidats.
- au contraire, le P.S. recueille 1.69% de suffrages en plus aux élections régionales. L'influence du Bourgmestre de St. Gilles, M. Ch. Piqué doit en être la raison principale.
- le même phénomène joue, et même plus nettement, au P.S.C. où le résultat régional dépasse de 4.19% celui des européennes. L'influence personnelle de M. J.-L. Thys n'y est certainement pas étrangère. Contrairement au P.S.C., le C.V.P. récolte 1.45% de voix en moins à la région. Sans doute,

(8) Communes de Bruxelles, St. Gilles, Molenbeek, Ganshoren, Jette et Koekelberg.

certaines votes "mixtes" C.V.P.-P.S.C. auront-ils eu lieu. Cela ne nous paraît pas du tout impossible, dans les communes en question.

TABLEAU VIII

Elections européennes et élections pour le Conseil de la région de Bruxelles-capitale (18 juin 1989)
(Circonscription comparable : cantons de Bruxelles, St. Gilles, Molenbeek)

	Elections européennes		Elections régionales	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
Inscrits	183.924		183.924	
Déposés (*)	153.795	83.62	149.791	81.44
Blancs et nuls	14.887	9.68	13.153	8.78
Votes valables	138.908	90.32	136.638	91.22
1. Extrême gauche	1.436	1.03	1.211	0.89
2. P.§.	29.261	21.07	31.098	22.76
3. S.P.	4.772	3.44	4.805	3.52
4. P.§.C.	17.546	12.63	22.979	16.82
5. C.V.P.	8.997	6.48	6.877	5.03
6. P.R.L.	26.118	18.80	20.487	14.99
7. P.V.V.	6.129	4.41	4.946	3.62
8. F.D.F. (1)	13.156	9.47	12.757	9.34
9. Volksunie	2.880	2.07	3.675	2.69
10. Vlaams Blok	5.408	3.89	4.059	2.97
11. Ecolo	19.306	13.90	12.193	8.92
12. Agalev	2.862	2.06	1.828	1.34
13. Extrême droite (2)	-	-	7.062	5.17
14. Divers	1.037	0.75	2.661	1.94

(*) Il est étonnant qu'il existe une différence de 4.004 bulletins déposés entre les deux scrutins qui avaient lieu le même jour, dans les mêmes locaux. Comme il n'est pas pensable que 4.000 électeurs aient emporté hors du lieu de vote le bulletin des élections du Conseil de Bruxelles-Capitale, il ne peut s'agir que de l'oubli de comptabilisation des résultats d'un certain nombre de bureaux. L'erreur a du avoir bien dans le Canton de Bruxelles qui compte à lui seul 3.880 bulletins déposés de moins pour le Conseil régional que pour le scrutin européen.

(1) Aux européennes F.D.F.-E.R.E.

(2) Parti des Forces Nouvelles et Front National.

Bien que limitée, cette comparaison élections à buts différents méritait d'être faite, mais il n'en demeure pas moins que la majorité des électeurs auront voté de la même manière lors des deux scrutins. On peut estimer ce nombre en utilisant la méthode qui nous sert à établir, entre deux scrutins consécutifs, le taux de mobilité externe. En effet, si on calcule les différences de pourcentage entre les deux scrutins pour chacune des listes et si l'on somme les valeurs absolues de ces différences on obtiendra le total de ce que les listes recueillent en plus ou en moins à chaque scrutin. En divisant ce chiffre par deux, on déterminera le pourcentage d'électeurs qui auront voté pour une liste à un scrutin et pour une autre à l'autre

scrutin. Certes on ne fait pas apparaître les stricts mouvements de compensation : électeurs ayant voté pour la liste 1 aux élections européennes et la liste 2 aux élections régionales compensés par des électeurs ayant fait exactement l'inverse. Ces mouvements existent mais ne doivent sans doute pas être très nombreux. Si l'on se borne à la demi-somme des valeurs absolues des écarts, on arrive au chiffre de 12.94. Cela signifie que le taux de variation apparent entre les deux scrutins toucherait quelque 13 électeurs sur 100. Il ne faut évidemment pas attacher à ce chiffre une précision qu'il n'a pas, mais il ne nous semble pas erroné de conclure qu'une très large majorité d'électeurs ont voté de la même manière aux deux scrutins. Ceci ne nous étonne guère. Nous avons toujours cru que la majorité des citoyens belges exprimaient d'abord un vote d'appartenance ou de conviction politique plutôt qu'un vote circonstanciel ou qu'un vote inspiré par le but même de l'élection. Si un jour les circonstances font qu'en Belgique, comme dans certains pays, les élections législatives ont lieu le même jour que les élections européennes, on pourra vérifier sur l'ensemble du corps électoral ce qui a été constaté sur l'échantillon des trois cantons bruxellois.

Summary : Analysis of the 1989 European election in Belgium.

Organized for the third time, the elections for the European Parliament at direct universal suffrage, in June 1989, had the following main characteristics : a still weak turnout, a progress for the socialist parties in most countries, a rather distinct rise of the Environmentalists and an indisputable rise of some far-right parties.

In Belgium, the results cannot be compared exclusively with those of the 1984 European election. They must be seen in the continuation of the 1985 and 1987 general elections.

Then, the main characteristics are as follows : a near disappearance of the far-left lists associated with the absence of communist lists, a very marked rise of the Environmentalists, stronger in the Walloon Region than in Flanders, a progress for the Christian lists, especially for the C. V. P. in the Flemish districts, a setback for the Flemish Socialists and a progress for the French-speaking Socialists in comparison with the 1984 poll. This progress, however, was not important enough as to enable them to regain their 1987 level. The Liberals are experiencing a setback compared with 1987 in the three regions of the country and, as far as the P. R. L. is concerned, even in comparison with 1984 and 1985.

The Volksunie is suffering a serious setback, that is certainly benefitting to the Vlaams Blok, which, however, is also attracting voters from different political origins on issues similar to those of the far right.

The analysis also contains a comparison between the results of the European election and those of the election for the Council of the Brussels-Capital Region, in a set of three districts where the voters were exactly the same.

Democratie en modernisatie : noodzaak of keuze ?

door Liesbet HOOGHE

Aangesteld navorser Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek.

Michael Gorbachov heeft zichzelf en zijn land beloofd dat hij de Sovjetunie zou optillen tot het niveau van de hoogst ontwikkelde landen. Hij moet daarvoor het starre, logge en met privileges beladen bestuursstelsel moderniseren. Het stelsel moet souplesse verwerven om de hoge verwachtingen van moderne burgers te kunnen opvangen. Gorbachov kondigde al verrijkende maatregelen af. Die passen telkens vrijwel hetzelfde principe toe in de economie, de administratie, de cultuur en de politiek : het initiatiefrecht en de verantwoordelijkheid moet zo ver mogelijk doorschuiven naar de basis. Perestrojka staat voor het economisch-administratieve part van de hervormingen ; glasnost was de naam voor het cultureel-politieke luik. Was. Want stilaan maar zeker is de roep naar glasnost gaan samenvallen met de eisen voor een echte politieke democratie.

De recente hervormingen in de Sovjetunie en andere "Oostblok"-landen hebben de discussie over de band tussen modernisatie en democratie nieuw leven ingeblazen. De gebeurtenissen schijnen het "westerse model van ontwikkeling" gelijk te geven : een land dat uitgroeit tot een welvarende moderne maatschappij, ontwikkelt structuren voor economische vrijheid en politieke vrijheid zij aan zij. Kortom, het wordt een politieke democratie met een vrije markteconomie.

Dit artikel wil nagaan of modernisatie inderdaad regimes ertoe aanzet om democratischer te worden. Zijn er met andere woorden goede redenen om te hopen dat deze moderniserende wereld straks meer democratieën zal tellen ?

I. Definities

Volgens Peter Flora ¹ bedoelt men met modernisering (of modernisatie) eerst en vooral het grote historische transformatieproces in West-Europa, dat met de industriële revolutie in Engeland tussen 1760 en 1830 en met de politieke Franse revolutie van 1789 en 1794 werd ingezet en dat nu de hele wereld omvat.

Wat was er zo speciaal aan deze 18de-19de eeuwse revoluties ? Zij forceerden een breuk in de geschiedenis en vooral in de interpretatie van de geschiedenis, stelt Flora. Het lijkt alsof er voordien geen groei in de maatschappij zat. De voor de hand liggende manier om zo een niet-groeiende maatschappij te beschrijven is de cyclische voorstelling. De geschiedenis is een aaneenschakeling van in essentie gelijke cycli. Binnen elke cyclus doorloopt de maatschappij een zekere evolutie : de maatschappelijke koek wordt, afhankelijk van het moment, anders verdeeld. De koek zelf blijft evenwel cyclus na cyclus even groot.

(1) P. FLORA, *Modernisierungsforschung. Zur empirischen Analyse der Gesellschaftlichen Entwicklung*. Opladen, 1974, blz. 13-14.

Aan de andere kant van de breuk staan de industriële en politieke evoluties van de laatste eeuwen. Zij lijken de mensheid op een fundamenteel ander spoor gezet te hebben. Er is nu wél groei: snelle demografische groei, ontwikkeling van een surplus-economie enz. En die groei lijkt zich overal voor te doen. In die optiek begrijpt men de "moderne geschiedenis" daarom als een geheel van gelijkaardige groeiprocessen. In heel algemene termen kan men het zo omschrijven: het maatschappelijke systeem verwerft steeds meer capaciteiten om zich aan te passen en om zichzelf te besturen. Tegenover de cyclische voorstelling is men dan het begrip modernisatie gaan stellen. De koek wordt niet alleen naargelang het moment anders verdeeld; wat belangrijker is: hij groeit.

Met dit groei-aspect ligt de ene grondidee van de modernisatiestudies vast. Het andere basisconcept is de breuk in de geschiedenis: de moderne maatschappij breekt fundamenteel en structureel met de voor-moderne samenleving. Wat volgt moet men vanuit deze gegevens bekijken.

Het concept modernisatie is dus zonder twijfel gegroeid uit de westerse, meerbepaald Westeuropese geschiedenis. De eerste grote 19de en vroeg-20ste eeuwse theoretici van modernisatie (Marx, Weber,...) spraken over het unieke karakter van de westerse maatschappij en beschaving². Modernisatie werd gelijkgeschakeld met de evolutie in westerse maatschappijen; niet-westerse maatschappijen werden als traditioneel bestempeld. Tussen die twee maatschappijvormen gaapte er een diepe kloof.

De jongere denkers uit de naoorlogse sociale wetenschappen nemen twee elementen van de oude theoretici over. Ook voor hen staat modernisatie gelijk met de Westers-Europese evolutie. Ook zij zetten moderne (westerse) maatschappijen af tegen traditionele maatschappijen. Maar, en daar verschillen zij grondig met hun voorgangers, bij hen valt het idee van de uniciteit van de Europese modernisatie weg. Modernisatie – de Europese economische, culturele en politieke evolutie dus – zou het uiteindelijk model voor alle maatschappijen zijn. Naarmate de industrialisatie toeneemt en een wereldwijd fenomeen wordt, zouden vele exotische institutionele structuren en waardensystemen niet langer leefbaar zijn. In de limiet zouden alle maatschappijen de westerse vorm overnemen³.

Laten we de discussie tot zover samenvatten. Het begrip modernisatie kan voor twee zaken staan. Het wordt ten eerste gebruikt om bepaalde dimensies en aspecten van het ontwikkelingsproces ("groeiproces") te abstraheren. Zo beschouwd is het een samenvatting van politieke en economische ontwikkeling, van sociale en psychische ontworteling. Het is de opdracht van modernisatie-modellen om de verschillende ladingen die de vlag modernisatie dekt, uit elkaar te halen en onderlinge verbanden aan te tonen, meerbepaald tussen economische ontwikkeling enerzijds en niet-economische ontwikkelingen anderzijds. Er zijn m.a.w. verschillende dimensies in het modernisatieproces. Modernisatie wordt ten tweede vaak aangewend als een algemene term voor "amerikanisering" of "verwestering". Het is ook de opdracht van modernisatie-modellen om na te gaan of die

(2) Al gebruikten ze niet de term modernisatie.

(3) S.N. EISENSTADT, Introduction: historical traditions modernization and development. In: S.N. EISENSTADT (ed.), *Patterns of Modernity. Volume I: the West*. Londen, 1987, blz. 4.

gelijkschakeling wel wetenschappelijk verantwoord is, m.n. of niet-westerse maatschappijen hun economische ontwikkeling noodzakelijk langs westerse kapitalistische paden doorlopen en, belangrijker nog, of ze daarom onvermijdelijk de westerse beschaving (inclusief politieke democratie) zullen overnemen.

Dit artikel pikt uit deze zware korf van onderzoeksvragen één onderwerp: de band tussen modernisatie en politieke democratie. Modernisatie is de onafhankelijke variabele, politieke democratie de afhankelijke variabele. Al de andere vragen worden voorlopig tussen haakjes geplaatst. Maar dat neemt niet weg dat toch eerst en vooral het begrip modernisatie dient geconcretiseerd en vervolgens gedefinieerd te worden.

Het begrip modernisatie heeft verschillende dimensies: economisch, sociaal-cultureel en politiek. Bij modernisatie denkt men aan volgende economische evoluties: de arbeidsmarkt wordt gespecialiseerd, de landbouw schakelt over van het pure overleven naar de productie van granen, melk en vlees voor de markt, de markten worden nationaal en heel snel ook internationaal, steeds minder mensen werken in de primaire sector en steeds meer in de secundaire en later tertiaire sector, de overheid neemt een groeiend aandeel in de economie voor haar rekening. In de sociale dimensie van modernisatie staat men tegenover volgende fenomenen: het opleidingsniveau stijgt, de professionalisering neemt toe, mensen worden sociaal en geografisch mobieler, de verstedelijking verdringt het plattelandsleven, mensen gaan kosmopolitisch leven, seculiere rationele normen verdringen mythologische of religieuze normen, de maatschappij wordt bureaucratisch, het kerngezin gaat de grote familie vervangen, er komt méér en meer precieze informatie vrij voor heel de bevolking. Op het politieke vlak verbindt men modernisatie met processen zoals: mensen ontwikkelen een nationale identiteit, ze vragen en krijgen meer politieke participatie, ze organiseren zich om hun groepsbelangen te kunnen uiten en verdedigen.

De Nederlandse economische socioloog Erik Hans Bax resumeert dit idee van modernisatie in drie elementen ⁴:

- Centraal staat de transformatie van de economie. De motor daarvan is de doelgerichte ontwikkeling van wetenschap en technologie.
- Die transformatie gaat samen met andere veranderingsprocessen in de economie, de socio-culturele wereld, de politiek en de attitudes.
- Al deze processen zijn interdependent: ze zijn met elkaar verbonden en ze beïnvloeden elkaar.

Modernisatie betekent dat de technologie, i.e. het set van instrumenten waarmee de mens zijn omgeving onder controle wil brengen, op brede algemeen-maatschappelijke schaal en in een institutioneel kader doelgericht wordt ingezet om de productiviteit te bevorderen, dus om economische groei te realiseren. Bax' definitie luidt dan ook: modernisatie is "the process of interdependent changes in the social, cultural, political and attitudinal domains of society rooted in the trans-

(4) E.H. BAX, *Modernization and cleavage in Dutch society. A study of long term economic and social change*. Groningen, (Doctoraal proefschrift, economische wetenschappen, 1988), 252 blz.

formation of its economy induced by the purposive development of technology" ⁵. Deze definitie lijkt precies genoeg opdat ze verder als leidraad zou dienen. Ze geeft een ereplaats aan het centrale element van het modernisatiegebeuren: de notie van groei. Ze suggereert ook discontinuïteit, een breuk met een vroegere samenleving, structurele veranderingen. Bovendien somt ze rudimentair de verschillende dimensies op uit het modernisatieproces. Over één zaak spreekt ze zich niet uit: of modernisatie al dan niet noodzakelijk het westerse democratische patroon moet volgen. Dat westerse model overheerst de modelvorming rond modernisatieprocessen. Het domineert ook het politieke taalgebruik, zoals bijvoorbeeld uit de commentaren over de economische en politieke veranderingen in China en de Sovjet-unie blijkt.

Maar wat bedoelt men precies met politieke democratie? Laten we het voorlopig bij een werkdefinitie houden: als we spreken over politieke democratie, bedoelen we het politieke regime zoals zich dit bij voorrang in West-Europa en in Noord-Amerika heeft ontwikkeld. Het heeft bepaalde karakteristieken zoals een constitutioneel vastgelegde scheiding der drie machten (met voóral een onafhankelijke juridische macht), liberale vrijheden (vooral vrijheid van vereniging en van pers), een door alle burgers in vrije verkiezingen verkozen parlement, een meerpartijensysteem en een systeem van wisselende regeringsmeerderheden. Waarom deze ad hoc oplossing? Er is vooreerst weinig eensgezindheid over een neutraal operationaliseerbare definitie. Ten tweede is het op dit moment allicht niet slecht om een westersgezinde bepaling aan te houden. In de discussie over de band tussen modernisatie en politieke democratie gaat het namelijk impliciet of expliciet om de vraag of de moderniserende landen al dan niet het westerse model – het westerse democratische regime inbegrepen – zullen overnemen.

Hiermee zijn de belangrijke elementen in de discussie voorgesteld. De centrale vraagstelling kan men als volgt preciseren. Wat kunnen recente modernisatie-analyses aanbrengen op de volgende heel concrete vraag: zullen er in de nabije toekomst meer of minder politieke democratieën zijn?

II. Modernisatie: het westerse model

Het moderniseringsproces begon in West-Europa en Noord-Amerika. Het heeft daar zonder twijfel politieke democratieën stevig helpen inplanten. Nadien is het moderniseringsproces zich ook aan niet-westerse beschavingen gaan opdringen. Mag men er hetzelfde resultaat verwachten? De wetenschappers zijn hierover verdeeld. Als eerste stap op weg naar een antwoord worden de kenmerken van het westerse moderniseringsproces nader bekeken.

Westerse modernisering heeft, naast de economische dimensie, verschillende niet-economische dimensies ⁶. Aan de ene kant zijn er sociale processen. Die gaan samen met revolutionaire economische ontwikkelingen. Vanaf de 16de eeuw kwam Europa geleidelijk los van een economie die alleen maar op overleven was ingesteld. Europa leerde méér produceren dan strikt noodzakelijk was. En zo werd economische groei of ontwikkeling mogelijk. Groei was ook het kernbegrip

(5) *Ibidem*, blz. 29.

(6) S.N. EISENSTADT, *a.w.*, blz. 5.

in Bax' definitie van modernisatie. Het geheel van sociale en culturele processen die deze economische ontwikkelingen begeleiden, wordt sociale modernisatie genoemd. Aan de andere kant staan politieke processen: het geheel van symbolische, ideologische en institutionele antwoorden die de samenleving geeft op die economische en sociale uitdagingen. Dit is politieke modernisatie.

A. *Sociale modernisatie*

Er zijn twee belangrijke concepten bij sociale modernisatie: sociale mobilisatie en sociale differentiatie. Sociale mobilisatie is het proces waarbij belangrijke clusters van oude sociale, economische en psychologische banden wegslijten of uit elkaar getrokken worden en waarbij de mensen gaan open staan voor nieuwe vormen van socialisatie en gedragingen⁷. Mensen worden ontworteld. Ze verhuizen van de ene kant van het land naar de andere kant, ze kiezen voor een andere job dan hun ouders, ze geven hun kinderen het best mogelijke onderwijs... Ze maken meer en meer gebruik van de massamedia en de moderne transportmiddelen.

Differentiatie is het tweede concept. Het gebeurt zowel op het niveau van het individu als op dat van het sociale systeem. Het individu moet meer en meer gespecialiseerde rollen vervullen en de rollen worden ook preciezer omschreven. Sociale systemen winnen meer en meer aan complexiteit⁸. Iedere functie wordt vervuld door een eigen reeks organisaties, instituties en structuren.

Sociale mobilisatie en differentiatie zijn twee zijden van eenzelfde sociaal proces. Sociale mobilisatie drukt uit dat er nieuwe vormen van communicatie tussen de mensen ontstaan; differentiatie legt de nadruk op nieuwe uittekeningen van de sociale rollen. Communicatie en sociale structuur moeten op elkaar inspelen. De moderne mens moet van de ene job naar de andere kunnen overschakelen, hij moet zonder al te grote problemen kunnen omgaan met mensen die andere sociale posities bekleden. Daarom moet hij vlot kunnen communiceren, op een formele, precieze en contextvrije manier⁹.

Dat heeft verrijkende gevolgen. Om zich in die geavanceerde economie te kunnen handhaven, om snel en efficiënt met anderen te kunnen omgaan, moet hij een gedegen opleiding gehad hebben. En bovendien moet hij met een zo ruim mogelijk publiek kunnen communiceren: zijn taal en opleiding moeten dus zo universeel mogelijk zijn. Cultuur wordt heel belangrijk in een moderne maatschappij.

De culturele moderniseringsprocessen zijn namelijk nauw verbonden met die sociale processen van mobilisatie en differentiëring. Het relevante concept is rationalisering, dat sinds Weber met moderne samenlevingen in verband gebracht wordt. De moderne mens gelooft niet meer in een magische en voorwetenschappelijke uitleg van de aard der dingen. Hij aanvaardt niet zomaar oorzakelijke verbanden tussen de fenomenen die hij krijgt voorgeschoteld; hij probeert die zelf aan te tonen. Hij denkt in termen van doeleinden en middelen, en gebruikt ge-

(7) K.W. DEUTSCH, Social mobilization and political development. In: *The American Political Science Review*, 1961, nr. 3, blz. 494.

(8) F.W. RIGGS, Development. In: G. SARTORI (ed.), *Social science concepts*. Londen, 1984, blz. 167, 168. Zie ook D. APTER, *The politics of modernization*. Chicago, 1965, 481 blz.

(9) E. GELLNER, *Culture, identity and politics*. Cambridge, 1986, blz. 15.

standaardiseerde methoden om voor die doeleinden de ideale middelen uit te kiezen ¹⁰.

Maar rationalisme betekent niet alleen dat een rationeel denkend mens zijn Logos gebruikt. Een rationeel denkend mens kan maar rationeel zijn omdat hij bepaalde waarden en normen aankleeft. Vier ervan komen regelmatig bij de auteurs terug: universaliteit, innovatie, gerichtheid op onderhandelingen, gelijkheid.

Volgens François Bourricaud delen de moderne maatschappijen dezelfde principiële houding: "universal reference" ¹¹. De moderne mens ervaart dat sommige principes universeel zijn en houdt er in zijn gedragingen rekening mee. Een voorbeeld. De kapitalistische markt stelt in zijn werking één principe centraal of universeel: de uitwisseling (exchange). En de markt wil dat principe over de hele wereld verspreiden. De internationale economie is essentieel op kapitalistische leest geschoeid; ook de communistische systemen houden zich eraan.

De moderne mens weet tegelijk dat zo een universeel principe in de dagdagelijkse werkelijkheid vaak veel verschijningsvormen aanneemt. Maar de limiet of het ideaal, de "universal reference", blijft. De moderne wetenschap moet die limiet dichterbij brengen. Vandaar ondermeer dat moderne samenlevingen onderwijs hoog schatten.

De tweede waarde die de rationele mens onderscheidt van de voor-moderne aardbewoner is dan ook: innovatie. De moderne samenleving is immers gestoeld op groei.

Een rationele mens gelooft dat elke mens belangen te verdedigen heeft in de innoverende samenleving. Zij gaan over de verdeling van rijkdom, status en macht – minder over absolute principes. Over belangen kan men onderhandelen. Een derde waarde in de moderne samenleving is de bereidheid tot onderhandelen, tot "do ut des" en tot wettelijk-formele regelingen.

De vierde waarde waarop de rationele samenleving steunt luidt: alle mensen zijn in principe gelijk. Individuen kunnen wel tijdelijk ongelijk zijn, omdat de enen rijk zijn of een bepaalde positie bekleden of die door inspanningen verworven hebben (achievement) en de andere niet. Ongelijkheid is dan probleem- of taak-specifiek. De ene student krijgt meer punten dan de andere, omdat hij zijn examen beter heeft afgelegd. Maar ongelijkheid mag niet permanent zijn en zeker niet erfelijk (ascription) van individu op individu, van groep tot groep.

Kortom, de moderne rationele mens hanteert een ander waardenpakket dan de mens uit de traditionele maatschappij. Fred W. Riggs drijft het onderscheid tussen het moderne en traditionele waardenpakket allicht wat te veel op de spits, maar de verschillen zijn wel duidelijk: SARUS-waarden – "increasing preference for such values as Specificity, Achievement, Rationality, Universalism and Secularism" – staan tegenover de DARPS-waarden – "increasing preference for such values as Diffuseness, Ascription, Ritualism, Particularism and Sacredness" ¹².

(10) E.B. HAAS, What is nationalism and why should we study it? In: *International Organization*, 1986, nr. 3, blz. 709-710.

(11) F. BOURRICAUD, Modernity, 'Universal Reference' and the process of modernization. In: S.N. EISENSTADT (ed.), *Patterns of modernity. Volume I: the West*. Londen, 1987, blz. 12-21.

(12) F.W. RIGGS, a.w., blz. 171-172.

Wat is dan het beeld dat achterblijft van die moderne samenleving, gekenmerkt door sociale mobilisatie, sociale differentiatie en rationalisering? Een moderne Westerse samenleving is een industrialiserende maatschappij, die meer en meer wil produceren en steeds maar welvarender wil worden. Zo'n economisch systeem heeft mensen nodig die zonder omwegen bereikbaar zijn en in alle opzichten mobiel. Het heeft ook nood aan structuren voor individu, collectiviteit en samenleving die enger en vaster omlijnd – namelijk contextueel en taakgebonden – zijn. Mensen en structuren worden daar allebei autonomer door. Sommige auteurs spreken van de atomisering van de samenleving. In zo'n samenleving wordt communicatie meer dan ooit belangrijk. Maar de oude kanalen staan droog. De moderne mens moet er nieuwe graven. De moderne communicatiekanalen zullen noodzakelijk algemener van constructie zijn. Ze moeten namelijk naar zoveel mogelijk individuen leiden. Want alle mensen zijn gelijk; iedereen kan in principe met iedereen in contact komen. Daarom ook is het vervelend als de individuen teveel van elkaar verschillen, bijvoorbeeld omdat ze een andere taal spreken. Een moderne samenleving is er op uit om hinderlijke verschillen uit te vlakken, om met andere woorden een homogener cultuur te scheppen.

De verschillende kenmerken van economische, sociale en culturele moderniseringsprocessen werken dus op elkaar in. Ernest Gellner schetst met haarfijne trekken de mogelijke politieke problematiek die daaruit voortspuit:

“In such an environment, a man's culture, the idiom within which he was trained and within which he is effectively employable, is his most precious possession, his real entrance-card to full citizenship and human dignity, to social participation. The limits of his culture are the limits of his employability, his world, and his moral citizenship... So the culture... of which they were seldom properly aware, suddenly becomes perceptible and significant. The wrong and alien culture becomes menacing.... The age of nationalism is born”¹³.

B. Politieke modernisatie

Gellners citaat effent de weg voor een analyse van de kenmerken van de politieke modernisatie in de westerse wereld.

Participatie wordt beschouwd als het kernproces bij politieke modernisatie. Fred W. Riggs definieert het als “de toenemende betrokkenheid van de burgers bij activiteiten in het politiek systeem”¹⁴. Betrokkenheid heeft een actieve en een passieve betekenis.

De moderne mens leert op de eerste plaats om zijn eigen politieke stem te laten horen. Hij leert actief meewerken om het beleid vorm te geven, om keuzes te maken, om de bewindvoerders op de proef te stellen. Deze vorm van participatie is democratisering.

De moderne mens wordt anderzijds willens nillens bij de activiteiten van het politieke systeem betrokken en moet dus wel reageren op of instemmen met diens

(13) E. GELLNER, *a.w.*, blz. 15-16.

(14) F.W. RIGGS, *a.w.*, blz. 170.

beslissingen. Dit is het proces van penetratie door het politiek systeem in het leven van de burgers.

Als men deze twee participatieprocessen naast de sociale en culturele modernisatieprocessen legt, komt men tot een viertal politieke waarden: het individu als politieke maatstaf, het belang van politieke organisaties, de staat als referentiepunt, het ideaal van de natie-staat.

In een moderne westerse maatschappij wordt het individu de dominante politieke maatstaf. De moderne mens is, zegt Hans Daalder, "zowel het doel van politieke actie als de standaard, volgens dewelke die actie beoordeeld wordt"¹⁵. Dit individu claimt rechten als individu en eist dat de staat die zou eerbiedigen. Aanvankelijk waren dat vooral vrijheidsrechten, maar later kwamen daar ook sociale en culturele rechten bij. Natuurlijk blijft ook de gemeenschap betekenis behouden. Maar het moderne denken sinds de Renaissance verschilt essentieel van het middeleeuwse en op vele punten ook van het antieke denken: individu en gemeenschap worden twee zelfstandige concepten, die op abstract niveau van elkaar losstaan.

Zoals de moderne mens in het sociale leven rechtstreeks een positie kiest, zo ook heeft hij een rechtstreekse relatie met het politieke systeem. De moderne mens heeft alsmaar veranderende belangen te verdedigen. Als hij alleen blijft staan, komt hij niet ver. Daarom gaat hij coalities aan met gelijkgezinden in belangengroeperingen, politieke partijen, sociale bewegingen... Samen brengen ze middelen bijeen. Samen zetten ze de beleidsvoerders onder druk om hun belangen te aanvaarden.

De moderne organisaties zijn organisaties met "free-floating political power and power resources"¹⁶, wat wil zeggen dat de macht niet op de eerste plaats vasthangt aan ascriptieve groepen. De leden blijven samen zolang dat voor hun belangen het beste lijkt.

Het derde element is de staat als referentiepunt. De moderne burger richt zijn vragen tot de staat. Want de staat vervangt het rijke netwerk van intermediaire lichamen, die tegelijk economisch én sociaal én cultureel én politiek bemiddelen (feodaliteit, standen). Die oude structuren bleken in het Westen minder geschikt om alsmaar veranderende eisen en verwachtingen, om innovatie, op te vangen. De moderne staat, "a legal and constitutional device through which political control over a defined territory is exercised"¹⁷, lijkt beter geplaatst om de verwachtingen in te lossen. De politieke controle is overwegend op één niveau samengebond; de grenzen zijn ondubbelzinnig. De situatie is meer helder, precies wat de moderne mens nodig heeft. Daarbinnen kan de overheid nationale maatregelen nemen.

(15) H. DAALDER, *European political traditions and processes of modernization: groups, the individual and the state*. In: S.N. EISENSTADT (ed.), *Patterns of modernity. Volume I: the West*. Londen, 1987, blz. 29.

(16) S.N. EISENSTADT, *Traditions, change, and modernity*. New York, 1973, blz. 74.

(17) R. PADDISON, *The fragmented state. The political geography of power*. Oxford, 1983, blz. 62.

Dit loopt uit op het principe "one state, one culture", het ideaal van de Westerse moderne samenlevingen: de natie-staat. Volgens Gellner handelen de regels die de staat moet beschermen, in essentie over de homogenisering van de cultuur. Een traditionele, zelfs complexe agrarische samenleving was juist gediend met een heterogene cultuur. Maar in een moderne samenleving wordt een deel van die diversiteit genadeloos afgevoerd. "Only some survive and acquire a new literate underpinning, and become more demanding and clearly defined."

Welke overleven er? Hier is de staat een belangrijke speler: de staatsgrenzen definiëren het kader waarbinnen een cultuur opgevoerd kan worden tot een gestandaardiseerde vorm of gedegradeerd kan worden. Culturele en politieke begrenzing zouden moeten samenvallen. Dit is het ideaal. Dit is de natie-staat. Samuel Eisenstadts omschrijving van de natie-staat zet de kenmerken van de ideale moderne samenleving op een rijtje:

"... attempts orientated towards the establishment of a social and cultural order characterized by a high degree of congruence between the cultural and the political identities of the territorial population; a high level of symbolic and affective commitment to the centre and a close relationship between these centres and the more primordial dimensions of human existence; and a marked emphasis on common politically-defined collective goals for all members of the national or class community"¹⁸.

Nationalisme is hierbij het streven van een samenleving om een natie-staat te worden of te blijven. Het is een politiek principe, dat legitimeert waarom de staat zo'n machtige politieke actor is en blijft in de moderne Westerse samenlevingen.

C. Politieke democratie onvermijdelijk?

Het politieke regime dat erin geslaagd is om efficiënt en effectief de nieuwe socio-culturele en politieke waarden te belichamen, is in de westerse landen de politieke democratie geworden. Figuur I trekt tentatieve vergelijkingen tussen die moderne waarden – zoals ze in het Westen gegroeid zijn en ervaren worden – en de politieke democratie – zoals die zich in het Westen ontwikkeld heeft.

Het modernisatieproces blijkt volgens deze beschrijving een dubbelzinnig proces te zijn. Het staat enerzijds voor uiterst radicale waarden, maar schrijft anderzijds pragmatisme hoog in zijn vaandel.

Modernisatie is radicaal in de mate dat het individu en gemeenschap los van elkaar denkt. Het worden twee zelfstandige realiteiten. In Figuur I beheerst die spanning tussen individu en gemeenschap de eerste twee rijen.

Modernisatie is ook een pragmatisch proces in de mate dat het diversiteit en compromissen moet tolereren. De twee laatste rijen in Figuur I verwijzen daar naar. Groei is de hoofdpoddracht voor een moderne maatschappij. Een groeiende maatschappij genereert eindeloos diversiteit. Maar die kan slechts goed opgevangen worden in een cultuur die positief staat tegenover onderhandelingen.

(18) S.N. EISENSTADT, Introduction..., a.w., 1987, blz. 7.

FIGUUR I

Moderne waarden en kenmerken van westerse democratieën

Socio-culturele waarden	Politieke waarden	Kenmerken van westerse democratieën
Universal reference	Individu als politieke maatstaf	Vrijheidsrechten (vereniging, pers enz.)
Alle mensen zijn in principe gelijk	Natie-staat als ideaal (directe relatie tussen individu en staat)	Parlement verkozen in vrije verkiezingen met "één persoon, één stem" Vrijheidsrechten
Innovatie (verheerlijking van de groei)	Staat als referentiepunt (beleid en controle op één niveau in een afgebakend territorium)	Nationale instellingen Wisselende regeringsmeerderheden Scheiding der Machten (oppositie of gecontroleerd conflict als bron van innovatie)
Do ut des (onderhandelen om belangen te verwezenlijken)	Politieke organisaties	Meerpartijstelsel Wisselende regeringsmeerderheden Scheiding der machten (onafhankelijkheid van juridische macht)

Uit de bovenstaande beschrijving lijkt het wel alsof politieke democratie een natuurlijk kind is van de modernisatie. Alvast vier nuanceringen.

1. Het is niet zo dat het westerse modernisatieproces compleet breekt met de geschiedenis. De moderniteit hamert op het onderscheid tussen individu en gemeenschap, met als politieke implicaties het individu als maatstaf en anderzijds de natie-staat als overheersend referentiepunt. Maar ook de Antieke Wereld dacht en handelde al sterk in die richting. De moderniteit was vooral een breuk met de Middeleeuwen.
2. Moderniteit moet niet langs die strikte lijnen geïnterpreteerd worden om tot democratie te leiden. Het individualisme is ook in het Westen nooit zo absoluut geweest als de theorie laat vermoeden; de natie-staat is evengoed zelden zo dominerend geweest als idealiter gesteld wordt. Toch zijn er democratieën uit ontstaan, al verschillen die nogal eens van elkaar. Frankrijk bijvoorbeeld bleef heel dicht bij het boven geschetste beeld van de moderne staat, terwijl Zwitserland de spanning tussen individu en natie-staat anders oploste. Het zijn wel allebei stevige democratieën.
3. Het hedendaagse West-Europa lijkt zelfs rijp voor een compromis tussen "moderne" en "traditionele" politieke waarden, tussen het extreme individualisme binnen een extreme natie-staat en het extreme communalisme binnen een gelede samenleving. Zonder dat daarvoor de democratie zou achteruit gaan. Hét voorbeeld: de Europese staatsgrenzen worden teruggenooid tot bescheiden hegjes, terwijl binnen en buiten voorzichtig nieuwe

afschermende aanplantingen worden uitgevoerd¹⁹. Kortom, de democratie heeft dat strikte westerse model van modernisering niet nodig.

4. Dit modernisatieproces leidt niet onvermijdelijk tot democratie. Een westers land zoals Duitsland, dat toch één van de meest gemoderniseerde landen was, heeft pas na 1945 en slechts op drievierde van het grondgebied een soliede democratie ontwikkeld.

Kortom, als men het westerse model van modernisering en democratisering confronteert met enkele feiten uit de westerse geschiedenis zelf, blijkt dat het niet volkomen realiteitsgetrouw is. De interne validiteit van het model is m. a. w. eerder beperkt. Dat komt hoofdzakelijk doordat het twee onderzoeksvragen met elkaar verwart. Vooreerst, welke eisen stelt een moderniserende maatschappij aan een politiek systeem (en politiek regime)? En ten tweede, onder welke voorwaarden kan een democratisch regime zich ontwikkelen? Die twee vragen hoeven helemaal niet tot hetzelfde antwoord te leiden. Toch is het dat wat nogal wat modernisatiestudies impliciet veronderstellen.

Bovenop de interne validiteitsproblemen staat zeker ook nog het probleem van de externe validiteit. Is dit westerse model van modernisering en democratisering toepasbaar op de ontwikkeling in de niet-westerse wereld? Zo ja, tot waar kan men de parallel doortrekken?

Samuel Eisenstadt²⁰ maant in elk geval tot enige voorzichtigheid aan. Er is, stelt hij, een belangrijk onderscheid tussen modernisatie in de westerse wereld (met als spin-off democratisering) en modernisatie in de niet-westerse wereld. Het eerste is vooral een intern interactieproces tussen de bestaande beschaving met nieuwe, maar in de eigen beschaving ontstane, uitdagingen. Het tweede is vooral een extern interactieproces tussen de bestaande niet-westerse beschaving met nieuwe, maar niet in de eigen beschaving ontstane, uitdagingen, ja met een vreemde beschaving. Het kopieert elementen uit die succesrijke westerse ervaring, maar neemt allicht niet alles over (selectieve incorporatie) of vervormt de overgenomen elementen. Het resultaat is dat er misschien wel niet één, maar vele types van moderne beschavingen ontstaan. Het is dan maar zeer de vraag of elk modern beschavingstype even hartelijk als de westerse beschavingstypes een democratisch politiek regime zal verwelkomen.

Moet dit westerse model van modernisering en democratie dan maar overbidde-lijk de prullenmand in? Helemaal niet, want dit model had en heeft zonder twijfel een zeer grote invloed op de modernisatieproblematiek én de ontwikkeling van een politiek regime in vele niet-westerse moderniserende samenlevingen. Eisenstadt dringt dan ook aan op een gezond evenwicht tussen relativering en waardering van het westerse model. Hij onderscheidt verschillende factoren die bepalen welke aspecten van de westerse beschaving een maatschappij overneemt en hoe ze die vertaalt. Daarbij beklemtoont hij enerzijds het belang van tradities en geschiedenis. Anderzijds is ook de dynamiek van het internationale systeem, dat in

(19) De nationale grenzen worden minder belangrijk, bv. het Scheveningen-akkoord tussen de Benelux, de BRD en Frankrijk om tegen halfweg 1990 alle douanecontroles af te schaffen. Binnen de nationale grenzen krijgen kleinere gemeenschappen politieke macht, bv. federalisering in België. En tegelijk gaan verschillende landen samen in een supranationaal orgaan, bv. de Europese Gemeenschap.

(20) S.N. EISENSTADT, *Introduction...*, a.w., 1987, blz. 1-11.

essentie kapitalistisch is, toonaangevend voor de vormgeving van de moderniserende maatschappijen. Waar de geschiedenis de doorslag geeft, wijkt de niet-westerse maatschappij af van het westerse model. Als de internationale druk wint, helt ze wat meer naar het westerse model over.

Wat is de band tussen modernisatie en democratie? Wat is de interne en externe validiteit van het westerse model? Het probleem met het westerse model is dat het twee dingen door elkaar haspelt: de eisen van de modernisering en de voorwaarden voor meer politieke democratie. In de volgende onderdelen worden die twee zaken van elkaar gescheiden. Het eerstvolgende deel probeert in de voorwaarden voor politieke democratisering meer klaarheid te brengen. Het tweede deel spitst zich toe op de eisen van de modernisering los van het specifieke politieke regime dat daaruit voortkomt.

III. Democratie in de lift?

Wat kunnen recente modernisatie-analyses aan inzichten aanbrengen op de volgende heel concrete vraag: zal deze wereld in de nabij toekomst meer en meer politieke democratieën mogen begroeten? Of worden het er minder? Startpunt is een recente analyse van Samuel P. Huntington (1984), waarin hij de kansen op verdere democratisering inschat. Zehra F. Arat (1988) presenteert een opmerkelijke kwantitatieve studie, die Huntingtons kwalitatief werkstuk uitstekend aanvult. Daarnaast worden ook de resultaten van Abbas Pourgerami (1988) en heel kort van Kenneth Bollen (1979) besproken. Zij belichten langs kwantitatieve weg bepaalde aspecten uit de discussie.

A. Samuel P. Huntington: "Will more countries become democratic?"

Huntington maakt in 1984 een status questionis op van de wetenschappelijke bevindingen wat betreft de band tussen modernisatie (of ontwikkeling) en politieke democratie, confronteert de theoretische argumenten met de praktijk en maakt tenslotte prognoses voor de kansen op democratisering anno 1984²¹.

1. Definitie van democratie

Politieke democratie heeft volgens Dahl twee dimensies: het laat contestatie toe en het stimuleert participatie. Huntington beschouwt daarom een politiek systeem als democratisch in de mate dat (1) zijn machtigste besluitvormers in periodische verkiezingen worden verkozen waarin de kandidaten vrij om de stem van de kiezer kunnen wedijveren en (2) waarbij nagenoeg alle volwassenen stemrecht hebben. Hij kiest doelbewust voor een institutionele definitie, omdat die empirisch gemakkelijker te hanteren is. Onnodig te zeggen dat zijn operationalisering zeker niet alle aspecten van democratie beslaat.

Zijn artikel is belangrijk omdat het de bevindingen van de naoorlogse kwalitatieve en kwantitatieve studies over de band tussen modernisatie en politieke democratie groepeer, rudimentair rangschikt en vooral gebruikt in een snel test-

(21) S.P. HUNTINGTON, Will more countries become democratic? In: *Political Science Quarterly*, 1984, 2, blz. 193-218.

lijstje voor wie de kansen op democratisering in een bepaald land wil inschatten. Het artikel mist evenwel het soliede theoretische kader om voor een "model" te kunnen doorgaan.

2. Oorzaken voor het ontstaan van democratische regimes

Huntington onderscheidt in de literatuur twee invalshoeken. De eerste groep analyses richt zich op de precondities in de maatschappij voor democratische ontwikkeling. Ze leggen de oorzaken vooral bij economische, sociale, culturele en psychologische factoren. De tweede categorie kijkt naar de politieke processen waardoor politieke democratie al of niet bevorderd wordt. Het politieke aspect is hier prominent.

Huntington wikt en weegt eerst en vooral uitgebreid vier reeksen precondities met argumenten uit de literatuur en uit de werkelijkheid.

Eerste voorwaarde (economische ontwikkeling): democratie heeft meer kans in landen met een hoger niveau van economische ontwikkeling én met een relatief egalitaire spreiding van inkomen en rijkdom. Dit is de klassieke stelling. Hij steunt in grote mate op het westerse model.

Huntington heeft vooral aandacht voor landen in de "zone of transition (of: choice)" van economische ontwikkeling. Het zijn die landen waarvan de traditionele gezagsstructuren als gevolg van de economische ontwikkeling minder en minder voldoen. Ze hebben nieuwe types van politieke instituties nodig om de vragen van de burgers op te vangen en het beleid uit te voeren. Waar ligt die "zone of choice"? In 1981 reikte die volgens Huntington van Zuid-Korea, eerste land uit de "upper middle income countries" en nummer 77 op de ranglijst, tot Spanje, nummer 96. Bemerkt hoeveel verschillende politieke regimes er bij hen vertegenwoordigd zijn: zeven democratieën (de meesten vrij recent), vier bureaucratisch-autoritaire regimes uit Latijns-Amerika, vier NIC's uit Oost-Azië, twee communistische regimes, vier moeilijk te categoriseren politiek ondemocratische regimes²².

Een maatschappij met een hoge economische ontwikkeling tendert ook naar een meer gelijke inkomensverdeling. Dat zou volgens Huntington gunstig kunnen zijn voor de democratie, omdat in meer egalitaire maatschappijen een brede meerderheid relatief tevreden is met de inkomensverdeling. En dat topt de conflicten af.

Tweede voorwaarde (sociale structuur): sociaal en cultureel pluralisme en een vrije markteconomie bevorderen de democratie.

Pluralisme betekent dat de maatschappij bestaat uit relatief autonome sociale klassen, regionale groepen, beroepscategorieën, of etnische en religieuze groepen. Die groepen hebben de neiging om de macht van de staat aan banden te leggen, dus om de staat te controleren, dus om democratische instituties uit te bouwen die op een efficiënte manier die controle kunnen organiseren. Allicht, oppert Huntington, slaagt de democratie in India er zo goed in om stand te houden, omdat

(22) Huntington baseert zich op gegevens van de Wereldbank, die de economische ontwikkeling per land bijhoudt.

het kastensysteem een zekere vorm van pluralisme is. De Amerikaan Huntington heeft niettemin meer vertrouwen in een pluralisme waarin er plaats is voor een sterke en autonome burgerij.

Huntington argumenteert niet waarom een marktgerichte economie bevorderlijk zou zijn voor democratie. Hij constateert wel dat alle politieke democratieën een marktgeoriënteerde economie hebben, hoewel het omgekeerde niet altijd waar is.

Derde voorwaarde (demonstratie-effect): het geheel van externe invloeden, meer bepaald de mate waarin een maatschappij de invloed ondergaat van democratische staten, kunnen het regime van een bepaald land richting geven. Zo valt het op dat democratie nog altijd bijna uitsluitend een westers fenomeen is. Het lijkt ten andere ondenkbaar dat één van de Westeuropese landen zijn democratisch systeem overboord zou gooien. Landen tenderen zich te conformeren aan hun buren.

Vierde voorwaarde (cultuur): een minder monolitische en meer verdraagzame cultuur kan democratie bevorderen. Eén element daaruit is godsdienst. Huntington rangschikt de hedendaagse godsdiensten van gunstig tot vijandig tegenover democratie: protestantisme, katholicisme, traditioneel hindoeïsme en shintoïsme, confucianisme en boeddhisme, islam. Hij verklaart die houding vanuit het karakter van de godsdienst. De laatste godsdiensten zijn "afsluitende" godsdiensten, d.w.z. geloofssystemen waarin intermediaire en ultieme doelstellingen nauw met elkaar verbonden zijn, waar er geen duidelijk onderscheid bestaat tussen godsdienst en politiek, geestelijke en seculiere orde, waar er weinig plaats is voor diversiteit of participatie omdat elke kleine afwijking onmiddellijk repercussies heeft voor het hele systeem ²³.

Geen van deze precondities is voldoende om het ontstaan van een democratie te verklaren; geen van hen is zelfs een noodzakelijke voorwaarde. Ze moeten aangevuld worden met de politieke procesvariabelen uit de tweede categorie analyses. Huntington onderscheidt drie politieke processen die democratie al of niet kunnen doen ontstaan.

Het meest gekende model is het lineaire model, dat de democratische ontwikkeling in Groot-Brittannië als ideaal stelt. De kenmerken komen uit het westerse model: uitbreiding eerst van burgerlijke rechten, dan van politieke rechten en tenslotte van sociale rechten; stille ontwikkeling naar parlementaire suprematie en "cabinet government"; geleidelijke veralgemening van het stemrecht. Erg relevant voor de huidige wereld is dit model niet.

Het tweede is het cyclische model van alternerende autocratie en democratie. Het past bij sommige pretoriaanse systemen, d.w.z. systemen waarin het niveau van institutionalisatie vrij laag is vergeleken met de mate van participatie ²⁴. Noch democratie noch autocratie zijn effectief geïnstitutionaliseerd. Voor de politieke

(23) De Franse politieke socioloog Bertrand Badie toont op een overtuigende manier aan waarom bepaalde godsdienstculturen compatibel zijn met politieke democratie naar westers model en andere niet. Vooral zijn vergelijkingen tussen islam en christendom en tussen de verschillende protestantse stromingen en katholicisme zijn verhelderend. (B. BADIE, *Culture et politique*. Parijs, 1986, 158 blz.)

(24) Huntington heeft dit zelf theoretisch uitgewerkt in: *Political order in changing societies*. New Haven, 1968.

elite schijnen ze allebei aanvaardbaar. Als de democratie niet meer efficiënt functioneert (bv. als een te radicale partij aan de macht komt), schakelt men over op een autocratisch regime (bv. via een militaire staatsgreep) en omgekeerd. Veel Latijnsamerikaanse en sommige Afrikaanse landen blijken in dit model terecht gekomen te zijn.

Het kan voor dergelijke staten erg moeilijk worden om ooit een stabiele democratie te ontwikkelen. Huntington geeft hen minder kansen dan staten met een lange autoritaire traditie zoals bv. Spanje. Want: "in the one case (landen in het cyclische model), the alternation of democracy and despotism is the political system; in the other the shift from a stable despotism to a stable democracy is a change in political systems" ²⁵.

Het derde model is dialectisch. Het bestaat uit verschillende fasen. In het eerste stadium groeit de middenklasse en daarbij zet ze het bestaande autoritaire regime onder toenemende druk om meer participatie en contestatie toe te laten. Plots breekt het autoritaire regime en maakt het plaats voor een democratie. In de derde fase blijkt dat dit democratisch regime de beleidsproblemen niet aankan, waarop het op zijn beurt valt. Er komt opnieuw een (meestal rechtsgezind) autoritaire regime. De vierde fase toont dan het definitieve failliet van dit autoritaire regime. Het gaat over in een stabielere democratie. Duitsland, Italië, Oostenrijk, Griekenland en Spanje hebben dit model gevolgd.

In de drie processen komt de democratiserende dynamiek slechts op gang als de elites er voordeel in zien om democratische instituties in te voeren. Dat kan op twee manieren gebeuren. De radicaalste weg is "replacement": het autoritaire regime stuikt plots ineen. De leiders van de nieuwe dominante groepen, die voordien niet deelnamen aan het beleid, moeten het dan onderling eens worden over de democratische vormgeving. Portugal maakte in 1975-1976 een "replacement" operatie door. Pas na een harde politieke strijd tussen de facties binnen de nieuwe elite kwam het land naar het democratische kamp over. De stillere weg loopt langs "transformation": de autoritaire elite zet zelf het democratiseringsproces in. Het Spanje van de jaren zeventig is het typevoorbeeld. Dit transformatieproces kan volgens Huntington alleen slagen als de "oude" elite de veranderingen vanuit een sterke positie invoert en niet onder druk van de oppositie. Welk proces het ook is, succes vraagt vaardige leiders en consensus tussen de verschillende elitefacties.

Andere gunstige omstandigheden voor stabiele democratisering zijn dat de overgang geleidelijk gebeurt, dat het regime eerst ruimte vrij maakt voor contestatie en pas later de politieke participatie verruimt, en dat geweld in de overgangperiode vermeden wordt.

Ter besluit: Huntingtons beschouwingen over de band tussen modernisatie en democratie kan men in drie stellingen samenvatten:

1. Heel algemeen: modernisatie bevordert democratie. Als het niveau van modernisatie stijgt (vooral dan economische ontwikkeling), neemt de kans op politieke democratisering toe. De vakliteratuur spreekt van de evolutionistische these.

(25) S.P. HUNTINGTON, *a.w.*, 1984, blz. 210.

2. Eerste nuancering : er zijn evenwel structurele en culturele drempels waarnaar het modernisatieproces zich gedeeltelijk moet plooiën. Die drempels zijn erfenissen van het verleden. Sommige bevorderen de democratisering ; andere werken die tegen.
3. Tweede nuancering : hoe de politieke evolutie uiteindelijk verder zal gaan, wordt beslist in politieke processen. Die processen volgen een eigen logica en de uitkomst ervan kan een gegeven ontwikkelingslijn ombuigen.

3. Voorspellingen anno 1984

Huntington schat de kansen op democratie het hoogst in de bureaucratisch-autoritaire staten van Zuid-Amerika. Positief zijn culturele traditie, niveau van economische ontwikkeling, democratische ervaring, sociaal pluralisme (maar zwakke burgerij, behalve in Brazilië) en een elite die zich aan Europa en Noord-Amerika spiegelt. Op de debetzijde staan de polarisatie en het gebruik van geweld. Huntington ziet de zonnigste democratische toekomst in Brazilië, dat via een "transformation" proces sinds de jaren zeventig geleidelijk en relatief gewelddoos de democratische weg opgaat, en vervolgens Argentinië, dat in 1983 door een "replacement" proces naar de democratie overstapte. Chili en Uruguay hebben de langste democratische traditie en bovendien stralen de positieve Braziliaanse en Argentijnse ervaringen nu op hen af. Maar volgens Huntington leken de autoritaire regimes eind 1984 nog maar weinig van hun legitimiteit en effectiviteit verloren te hebben. "Transformation" noch "replacement" leken daarom waarschijnlijk. Nu weten we dat Huntington gedeeltelijk ongelijk had.

Huntington gunt de Oostaziatische NIC's iets minder kansen op democratisering. Positieve factoren zijn : hun groeiend economisch niveau, hun relatief egalitaire inkomensverdeling, de invloed van democratieën zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Japan. Aan de negatieve kant staan : culturele tradities, sociale structuur, en weinig belangstelling voor democratische normen bij de sleutel elites. "In some measure the East Asian states dramatically pose the issue of whether economics or culture has the greater influence on political development" ²⁶. Vijf jaar na 1984 heeft de democratie er nog maar weinig vooruitgang geboekt, een verzachting van de autocratische zeden in vooral Zuid-Korea niet te na gesproken. Is cultuur belangrijker dan economie ?

Bij de economisch minder ontwikkelde Oostaziatische landen lijken de Filipijnen de beste, maar toch bescheiden kansen op democratisering te bezitten. De democratie-hypothese krijgt steun vanuit volgende factoren : Amerikaanse invloed, ervaring met democratie, sociaal pluralisme (met de invloed van de Katholieke Kerk), overeenstemming onder de oppositieleiders dat de democratie moet hersteld worden. Er zijn ook negatieve factoren : de onzekere houding van het leger tegenover democratie, de radicale gewelddadige opstandelingen en een algemene neiging om geweld als oplossing van conflicten te gebruiken. Het is opmerkelijk dat Huntington in 1984 het dialectische model het meest waarschijnlijke acht voor de Filipijnen. De democratische hervormingen zullen zeker niet van president Marcos komen, zegt hij. De Filipijnen hebben een oppositieleider nodig

(26) *Ibidem*, blz. 216.

die Marcos ten val brengt en een democratisch regime installeert. Volgens Huntington was oppositieleider Benigno Aquino de meest geschikte man om dit proces op gang te brengen. Aangezien Aquino in 1983 werd neergekogeld op de luchthaven van Manila, vreest hij dat dit proces wel eens kon afgebroken zijn. Hij kon anno 1984 niet weten dat Aquino's vrouw, Corazon Aquino, zich zou ontpoppen tot een machtige oppositie-autoriteit en in februari 1986 met steun van het leger (en onder Amerikaanse toejuichingen) Marcos zou weggagen.

In de islamitische landen ziet de toekomst van de democratie er bijna hopeloos uit. De islam-cultuur en het lage niveau van economische ontwikkeling zijn de voornaamste hinderpalen. De rijke olielanden ontberen een marktgerichte economie. (De olie is in staatshanden.) De nieuwsfeiten uit 1989 geven Huntington nog altijd gelijk. Eén opmerkelijke uitzondering evenwel: Pakistan, dat onder leiding van Benazir Bhutto zijn eerste democratische stappen waagt. Pakistan heeft een wankel democratische traditie waarnaar het kan verwijzen, het wordt ook nog beïnvloedt door de vrij pluralistische cultuur van het Indische subcontinent en de democratische oppositie kon rekenen op brede westerse sympathie en Amerikaanse steun. Of past bij Pakistan het cyclische model, m.a.w. slaat de slinger straks terug de autocratische kant op?

Ook Afrika zal niet meteen tot het snelst democratiserende continent uitgroeien. De meeste landen zijn bijzonder arm en zitten bovendien vast in het cyclische model van alternerende democratische en autoritaire regimes. Misschien biedt Zuid-Afrika wel de beste mogelijkheden. Sinds 1984 heeft Zuid-Afrika de apartheid (vooral de "kleine apartheid") gemilderd. Maar de kern van het systeem – het uitsluiten van de zwarte meerderheid uit het directe politieke bestuur van Zuid-Afrika – staat nog stevig overeind.

"The likelihood of democratic development in Eastern Europe is virtually nil". Tsjechoslovakije, Hongarije en Polen kunnen uitstekende condities voor democratisering voorleggen: culturele traditie, economische ontwikkeling en sociale structuur. Maar één factor blokkeert alles en zal volgens Huntington in de nabije toekomst niet wegvallen: de aanwezigheid van de Sovjetunie. Het onwaarschijnlijke is evenwel gebeurd: in maart 1985 nam Gorbachov in de Sovjetunie het roer over, lanceerde perestrojka en glasnost en laat nu de Oosteuropese regimes in principe vrij om hun eigen regime te democratiseren. Was Huntington compleet fout?

Niet helemaal. Want Huntington stelt anderzijds vast dat sinds de tweede wereldoorlog bij elke regimeverandering een autocratisch regime betrokken is. Autocratische regimes kunnen democratisch of communistisch worden; communistische of democratische regimes kunnen autocratisch worden. Maar een directe overgang van communisme naar democratie of omgekeerd leek tot nog toe onmogelijk. Stilaan evenwel wordt ook dat laatste denkbaarder. De reden is de volgende: communistische regimes verliezen hun totalitaire kenmerken en evolueren meer en meer naar autoritaire regimes. Tekenen daarvan zijn de mindere belangstelling voor ideologie, bureaucratisering, de partij als machine voor patronage, een nadrukkelijker rol voor het leger.

Had Huntington deze logica consequent doorgedacht, dan zou hij ongetwijfeld op een minder pessimistische voorspelling voor de democratisering in Oost-Europa uitgekomen zijn. Hij komt niet zover, omdat hij hamert op één negatieve

factor : het gebrek aan een marktgerichte economie. Dat blijft volgens Huntington een zeer grote hinderpaal voor democratie. Met het zicht op de jaren 1990 lijkt evenwel ook dit obstakel weg te slijten.

B. *Macht en onmacht van cijfertaal: modernisatie en democratie in kwantitatief onderzoek*

Huntington heeft zijn hypothesen niet voldoende regied geformuleerd. Hij kon ze dan ook slechts illustratief testen. Anderen hebben wel preciezere testen ontwikkeld.

1. *Zwaardere beurs, niet noodzakelijk zwaardere stem*

Vooreerst wordt Huntingtons algemene stelling dat modernisatie politieke democratie bevordert, onder de loep genomen. Dit is de befaamde "evolutionistische these". Ze past volkomen in de logica van het westerse model. In kwantitatief onderzoek wordt die ingewikkelde evolutionistische these vaak zodanig vereenvoudigd dat er uiteindelijk slechts één dimensie – economie – en daarin een heel klein aantal indicatoren overblijven. De redenering loopt zo :

- De kern van het modernisatieproces is economische modernisatie, m.n. de systematische ontwikkeling van technologie met het oog op hogere productiviteit.
- De spil van de economische modernisatie is de economische groei.
- De representatieve indicator of groep van indicatoren voor economische groei is :...

Op het eerste zicht lijkt deze trechter-redenering wel een erg misleidende vereenvoudiging. Twee opmerkingen. Niet zozeer de wetenschap, maar wel het beleid en de journalistiek blijken nogal vlug te verwachten dat hogere economische groei de oplossing is voor vele niet-economische problemen. Eén van die problemen is het gebrek aan democratie. Daarom is het zeer relevant om die voor-wetenschappelijke these scrupuleus wetenschappelijk te testen. Ten tweede geven de "goede" analyses ook niet de indruk dat ze zo de invloed van alle modernisatiedimensies op democratie gaan testen.

Zehra F. Arat ²⁷ volgt diezelfde trechter-redenering en bouwt daarrond een zeer kritische test uit. Haar onderzoek heeft een dubbele waarde. Vooreerst rekent ze waarschijnlijk eens en voorgoed af met de economische versie van de "evolutionistische these". Ten tweede werkt ze een uiterst verfijnde maat voor democratie uit ²⁸. Arats gegevens beslaan alle mogelijke landen tussen de jaren 1948 en 1977.

(27) Z.F. ARAT, Democracy and economic development. Modernization theory revisited. In: *Comparative Politics*, 1988, nr. 1, blz. 21-36.

(28) Ze stelt die samen uit drie componenten van publieke controle : aanwezigheid van politieke participatie, competitiviteit en burgerrechten. Elke component bestaat op zijn beurt uit verschillende deelcomponenten. Het is een geloofwaardige indicator, omdat hij institutionele en niet-institutionele aspecten van democratie combineert. Haar indicator voor socio-economische ontwikkeling is veel minder uitgewerkt : ze houdt het eenvoudig bij energieconsumptie per hoofd. In het artikel verantwoordt ze die keuze.

Ze test de these zowel cross-sectioneel als longitudinaal. Arat formuleert de test voor de evolutionistische these als volgt :

1. Cross-sectionele vraagstelling

- 1.1. Is er een systematische relatie tussen het niveau van economische ontwikkeling en democratie ? Het universum bestaat uit alle landen met hun grote onderlinge verschillen in economische ontwikkeling en in graad van democratie.
- 1.2. Zo ja, welke vorm neemt die relatie aan : lineair of curvilineair (logaritmisch, polynomisch) ?
- 1.3. Geldt die relatie voor verschillende punten in de tijd ?

2. Longitudinale vraagstelling

- 2.1. Is er een systematische relatie tussen het niveau van economische ontwikkeling en democratie ? Het universum bestaat telkens uit verschillende tijdstippen uit de geschiedenis van één land.
- 2.2. Zo ja, welke vorm neemt die relatie aan ?

Als de evolutionistische these juist is, dan zou Arat op drie vragen tegelijk een positief antwoord moeten krijgen. Vooreerst zou ze een systematische relatie tussen economische groei en democratie moeten vinden op een gegeven tijdstip, bv. 1977. Diezelfde relatie zou zich ook moeten tonen op verschillende tijdstippen, m.n. voor elk jaar tussen 1948 en 1977, de periode waarvoor Arat gegevens verzameld heeft. (Cross-sectioneel). Bovendien zou diezelfde relatie voor elk land over de tijd moeten gelden. (Longitudinaal). Als éénmaal blijkt dat er een systematische relatie bestaat, kan men nog discussiëren over de precieze vorm : lineair of curvilineair.

De cross-sectionele analyse (vraag 1 en 2) bevestigt de stelling ($r^2 = .26$ en significant op niveau .05). Het verband is positief log-lineair. In woorden : op elk gegeven tijdstip tussen 1948 en 1977 blijkt dat de meest democratische regimes telkens ook de economisch hoogst ontwikkelde landen zijn ; alleen bij de categorie van de rijkste landen blijkt er geen duidelijk verband meer te bestaan tussen mate van economische ontwikkeling en democratisch gehalte.

Maar de longitudinale analyse geeft geen steun aan de these. Arat kan onder de 124 landen liefst zeven patronen onderscheiden :

FIGUUR II

Relatie tussen economische ontwikkeling en mate van democratie.

geen relatie tussen economische ontwikkeling	
en democratisch niveau	52 landen
positief lineair verband	8 landen
negatief lineair verband	10 landen
positief log-lineair verband	3 landen
negatief log-lineair verband	11 landen
positief-negatief polynomisch verband	19 landen
negatief-positief polynomisch verband	21 landen

Op het eerste zicht hoeven deze resultaten nog geen ramp te zijn voor de evolutionistische hypothese. Het zou namelijk kunnen dat elk van de zeven patronen een coherente landengroep voorstelt, bv. het positieve lineaire verband voor de armste landen of de groep zonder relatie voor de rijksten. Dat blijkt evenwel niet het geval. Arme landen, iets minder hopeloze ontwikkelingslanden, NIC's, Latijnsamerikaanse landen, communistische geïndustrialiseerde landen en westerse geïndustrialiseerde landen zijn kris kras in één van de zeven categorieën neergeplant. De categorie van landen zonder relatie bijvoorbeeld herbergt staten zoals: Afghanistan, Albanië, Algerije, Argentinië, Barbados, België, Benin, ..., de Bondsrepubliek, de Duitse Democratische Republiek, ..., Zweden, Zwitserland, ..., Zaire, Zambia en Zimbabwe.

Kortom, het positief lineair verband tussen economische ontwikkeling en mate van democratie wordt hoegenaamd niet bevestigd; evenmin vindt de auteur een ander verband dat voor alle landen of voor een homogene landengroep (bv. de NIC's) zou opgaan. De evolutionistische hypothese "zwaardere beurs, zwaardere stem" gaat niet op.

Kenneth Bollen ²⁹ buigt zich in een artikel van 1979 over een ander aspect van deze algemene problematiek, m.n. de invloed van het tijdstip waarop een land zijn economische ontwikkeling inzette en de mate van democratie. In de literatuur zijn er daarrond twee strekkingen.

Sommigen stellen dat de condities voor democratische ontwikkeling er heden ten dage veel slechter uitzien dan voor de vroeg-ontwikkelde staten, o.m. omdat hedendaagse staten zich geen geleidelijke ontwikkeling meer kunnen veroorloven. Anderen beweren dan weer dat de democratische idealen tegenwoordig wereldwijd zo hoog worden geacht, dat landen in volle ontwikkeling onder sterke druk staan om ook democratische instituties uit te werken.

Bollen kan geen van de twee stellingen onderschrijven ³⁰. Hij moet besluiten dat er geen significante relatie bestaat tussen het tijdstip van ontwikkeling en de mate van democratie.

(29) K. BOLLEN, Political democracy and the timing of development. In: *American Sociological Review*, 1979, nr. 3, blz. 572-587.

(30) Bollen verantwoordt uitgebreid de keuze van het tijdstip van de "take-off". Hij baseert zijn tijdsvariabele op Black, Rostow en Collier (zie blz. 577). De indicator voor democratie werd door Bollen, overigens één van de autoriteiten op dat vlak, zeer goed uitgebalanceerd tussen institutionele en niet-institutionele aspecten van democratie (zie blz. 580).

2. Erfenissen uit een ver verleden wegen door

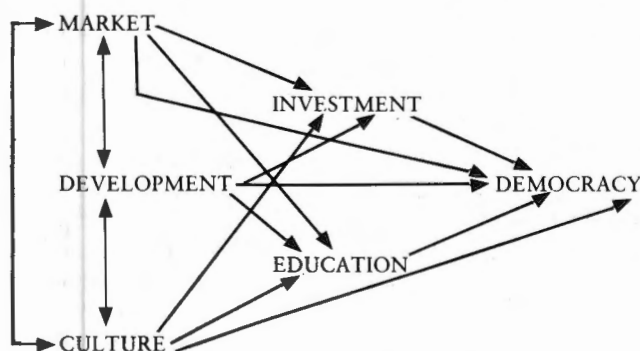
Huntingtons artikel wordt vooral interessant voorbij de eenvoudige algemene hypothese. Kan zijn testlijstje een rigiede test overleven?

Abbas Pourgerami³¹ heeft een kwantitatieve test ontwikkeld die slechts ten dele bevredigt. Hij bevraagt met eerder ruwe operationaliseringen de algemene stelling en de eerste nuancering uit Huntingtons analyse. De onderzoeker operationaliseert dus de vier precondities die bij Huntington samen ontwikkeling uitmaken, en berekent hun effect op democratie via een multiële regressie analyse. Pourgerami gebruikt gegevens van 92 landen. De data komen hoofdzakelijk uit de periode 1980-1985.

De stellingen worden bijeengebracht in de "development-democracy-growth" hypothese. Alleen het eerste deel van de hypothese, "development-democracy", komt hier ter sprake. Figuur III stelt de "development-democracy" hypothese voor.

FIGUUR III

"Development-democracy" hypothese (Pourgerami)



De variabelen:

MARKET	mate van vrije markteconomie (3 waarden)
CULTURE	tolerant tegenover diversiteit of niet (2 waarden)
DEVELOPMENT	PQLI-index (Physical Quality of Life Index)
INVESTMENT	private investeringen als percentage van het BNP
EDUCATION	onderwijsuitgaven als percentage van de totale overheidsuitgaven
DEMOCRACY	PRI-index (Political Repression Index) (5 waarden)

Vreemd genoeg blijft Pourgerami bij de term "development". Nochtans zijn slechts twee van de vijf verklarende variabelen zuivere indicatoren van een zekere ontwikkeling of modernisering, m.n. DEVELOPMENT voor de sociaal-economische ontwikkeling en EDUCATION voor de culturele ontwikkeling. Een derde variabele, INVESTMENT, hangt losvast samen met de mate van economische

(31) A. POURGERAMI, The political economy of development: a cross-national causality test of development-democracy-growth hypothesis. In: *Public Choice*, 1988, nr. 2, blz. 123-141.

modernisering. Maar het is toch eerder, zoals MARKET en CULTURE, een indicator voor structurele verschillen tussen maatschappijen. En die zijn niet noodzakelijk een gevolg van de modernisatie, maar van de geschiedenis of van politieke beslissingen.

Al slaagt Pourgerami er niet in om de "development"-hypothese zuiver te testen, zijn onderzoek kan wel dienen als een controle op Huntingtons kwalitatieve instellingen.

De drie exogene (MARKET, DEVELOPMENT, CULTURE) en de twee endogene (INVESTMENT, EDUCATION) variabelen verklaren samen 39,11% van de verandering in de afhankelijke variabele DEMOCRACY ($r^2 = .3911$). Dat resultaat is redelijk. Alle vijf verklarende variabelen hebben een positief effect. Huntingtons hypothese van "hoe positiever de score op de precondities, des te meer kansen op democratie" wordt dus bevestigd.

De MARKET-variabele blijkt samen met de CULTURE-variabele het belangrijkste. Vertaald in woorden: twee factoren lijken uitzonderlijk belangrijk voor de ontwikkeling van democratie. De eerste is de ontwikkeling van een vrije markteconomie, d.i. een economie waarin de overheid slechts beperkt tussenkomt in het marktmechanisme. De tweede is een culturele traditie die diversiteit en conflict tolereert en het sluiten van compromissen stimuleert. Pourgerami's bevindingen blijken dus Huntingtons eerste nuancering te bevestigen. Er zijn structurele en culturele drempels die belangrijker zijn dan het modernisatieproces. Sommige bevorderen de democratisering; andere werken die tegen.

Maar het artikel van Pourgerami illustreert tegelijk de beperkingen van een kwantitatief onderzoek. Ten eerste hangt veel af van de operationalisering van de variabelen. Bij Pourgerami kan men daar wel grote vraagtekens achter plaatsen. Hij zegt bijvoorbeeld niet hoe hij de waarden van zijn MARKET-variabele toekent. De operationalisering van de CULTURE-variabele (tolerantie tegenover diversiteit) is zeer rudimentair: slechts twee waarden. Zijn DEMOCRACY-variabele is voor nog meer kritiek vatbaar. Hij baseert zich uitsluitend op de mate van politieke repressie; de voor een democratisch regime uiterst belangrijke elementen van institutionalisatie (politieke partijen, scheiding der machten, vrije en regelmatige verkiezingen enz.) worden niet in rekening gebracht. Politieke democratie bij Pourgerami betekent niet hetzelfde als politieke democratie bij Huntington, Arat of Bollen. Kan de test dan nog wel geldig zijn?

Ten tweede, zelfs al zou Pourgerami zijn variabelen geldig geoperationaliseerd hebben, dan nog stelt zich een fundamenteel probleem: multiple regressie kan, ondanks de zorgvuldige techniek, niet de causaliteit vastleggen. M.a.w. men kan nu niet besluiten dat democratie veroorzaakt wordt door een markteconomie en een tolerante cultuur, en in mindere mate door een hogere economische ontwikkeling (tegengesproken door Arat), meer private investeringen en meer uitgaven voor onderwijs. Het enige wat men weet is dat democratie dikwijls samengaat met die factoren. Causaliteit wordt er alleen ingelegd met behulp van kwalitatieve interpretaties zoals die van Huntington. De verdienste van de kwantitatieve testen kan dan ook hoogstens de volgende zijn: zij tonen aan dat Huntingtons verklaring tot op zeer grote hoogte plausibel is, m.a.w. niet botst met de feiten. Ze kunnen niet aantonen dat Huntingtons model het enig juiste is.

IV. Moderniseren is moeilijk

Dit artikel wil nagaan of de wereld enige kans heeft democratischer te worden, naarmate de landen ook modern worden. M.a.w. wat is de band tussen modernisatie en democratie? In de wetenschappelijke discussie wordt gemakkelijk een te onzorgvuldig onderscheid gemaakt tussen enerzijds de voorwaarden voor politieke democratisering en anderzijds de eisen die het modernisatieproces stelt aan het politieke systeem. Het vorige onderdeel heeft de literatuur grondig uitgespit op zoek naar de voorwaarden voor democratisering. Daarom komt nu het tweede aspect aan bod.

Welke eisen stelt het modernisatieproces aan het politieke systeem? Zijn die eisen zodanig dat zij het politieke regime noodzakelijk in de richting van grotere democratie dwingen? Dergelijke vragen roepen om een algemene theorie van politieke ontwikkeling. Het meest ambitieuze project voor een algemene theorie van de politieke ontwikkeling komt van de groep rond de Amerikanen Almond en Pye³². Tussen 1963 en 1971 ontwikkelden zij het "politieke crisissen model". (Figuur IV). Ze vertrekken vanuit de universele functies van een politiek systeem. Die zijn in drie grote groepen te rangschikken: legitimeringsfuncties, procesfuncties en prestatiefuncties.

Vervolgens beschrijven ze de specifieke processen die verband houden met de modernisering van een politiek systeem. Een modern politiek systeem moet namelijk reageren op een onophoudelijk veranderende omgeving. Het ontwikkelt, en dat doet het op drie dimensies.

- Het differentieert: het ontwikkelt meer en meer gespecialiseerde functies, meer en meer aparte instituties. Die moeten allemaal optimaal op elkaar afgestemd worden.
- Het vervult zijn functies in een geest van toenemende uniformiteit en gelijkheid.
- Om aan de groeiende vragen te kunnen voldoen drijft het zijn capaciteit steeds maar op. Maar daarbij moet het soepel, innovatief en alert blijven.

Een moderniserend systeem lijkt wel een uitdijende kubus (toenemende capaciteit), die intern meer en meer fractionaliseert (differentiatie), ware het niet dat dit conglomeraat omspannen wordt door een netwerk van fijne draden die precies en gelijkmatig het diverse materiaal bijeenhouden en op de juiste plaats in de kubus dwingen (uniformiteit en gelijkheid). Het evenwicht in zo'n moderniserend systeem is dus heel broos.

Stel dat het moderniserende systeem de vele gevaarlijke klippen omzeilt en de moderniteit bereikt, wat mag men dan verwachten? Almond en Pye kennen hun ideaaltipe "modern politiek systeem" vijf kenmerken toe.

- Er bestaat een politieke identiteit, d.b. dat alle burgers zich actief identificeren met het politiek systeem.

(32) O.m. L. PYE, *Political systems and political development*. In: S. ROKKAN (ed.), *Comparative research across cultures and nations*. Parijs, 1968; L. BINDER (ed.), *Crises and sequences in political development*. Princeton, 1971.

- De legitimiteit is verregaand op prestatie (achievement) gebaseerd.
- Het systeem beschikt over toenemende bekwaamheid om nationale hulpbronnen te mobiliseren en te verdelen.
- Alle burgers kunnen maximaal politiek participeren.
- De verschillende maatschappelijke sectoren worden toenemend geïntegreerd.

FIGUUR IV

Politieke functies en politieke crisissen (Almond, Pye, Verba)

Universele functies van het politieke systeem	Crisissen van de politieke modernisering
Legitimeringsfuncties	
politieke socialisering	
legitimering van het systeem	Identiteit
machtsverdeling	Legitimiteit
ontwikkelen van loyaliteit	
Procesfuncties	
politieke recrutering	
belangenarticulatie	Politieke Participatie
belangenaggregatie	
politieke communicatie	
Prestatiefuncties	
mobilisering van hulpbronnen	
verdeling van hulpbronnen	Penetratie
ordehandhaving	Verdeling
regeling van externe betrekkingen	

Er zijn talrijke concretisering te bedenken. Eén daarvan kan democratie zijn. Maar het kan theoretisch ook anders. Almond en Pye rekenen dus definitief af met de onvermijdelijke oplossing: het westerse model.

Welke vorm wordt het dan? Gegeven de universele functies en gegeven de eendeloze stroom veranderingen moeten er contradicties ontstaan binnen het politieke systeem. Die contradicties monden dan uit in politieke crisissen. Politieke crisissen zijn heel belangrijk; ze zijn niet alleen tekenen van een probleem, ze scheppen tegelijk een oplossing. Soms gebeurt dat langs gewelddadige confrontaties, soms langs institutionele veranderingen.

Er zijn vijf types politieke crisissen. Die kan men verbinden met de politieke functies van een politiek systeem. Figuur IV maakt die connectie. De vijf crisissen verwijzen ook duidelijk naar de vijf kenmerken van het ideaaltypische politieke systeem. De crisissen dwingen een oplossing af³³.

- Identiteitscrisissen ontstaan als burgers verondersteld worden zich op de eerste plaats met de nationale staat te identificeren, maar eigenlijk hun gemeente, hun streek, hun kerkgemeenschap méér als hun thuis aanvoelen. Voor-

(33) S. VERBA, Sequences and development. In: L. BINDER (ed.), *Crisis and sequences in political development*. Princeton, 1971, blz. 299.

beeld : sterk particularisme in het 19de eeuwse België. Antwoord : ruime gemeentelijke autonomie. Voorbeeld : autonomisme, separatisme. Antwoord : federale staatsstructuur, secessie.

- Legitimiteitscrisissen stellen rechtstreeks de gezagsstructuur en de basisprincipes van de politieke gemeenschap in vraag. De Franse Revolutie kan men als een extreme legitimiteitscrisis interpreteren : het Ancien Régime legitimeerde zijn orde vanuit het principe dat de koning de macht van God had gekregen, terwijl de revolutionairen daar tegenover stelden dat alle macht uit het volk kwam.
- Participatiecrisissen stellen in vraag wie het recht heeft om deel te nemen aan de politiek en hoe dat recht moet geïnstitutionaliseerd worden. Voorbeeld : de strijd om het stemrecht voor arbeiders. Antwoord : in België eerst het meervoudig algemeen stemrecht, later het enkelvoudig algemeen stemrecht.
- Penetratiecrisissen treden op als de overheid er niet in slaagt om in het hele grondgebied haar gezag te doen aanvaarden en de hulpbronnen te mobiliseren, als ze de orde niet kan handhaven, als ze naar buiten niet kan optreden als de zegspersoon voor de hele gemeenschap, als ze zichzelf organisatorisch niet efficiënt of effectief kan organiseren. Voorbeeld : belastingontduiking. Antwoord : belastingsinspecties.
- (Her)verdelingscrisissen duiden er tenslotte op dat de staat waarden en materiële goederen niet op een bevredigende manier verdeelt over de burgers. Voorbeeld : de diepe crisis van de jaren dertig. Antwoord : de welvaartsstaat.

Het politieke crisissenmodel bewijst langs logisch-deductieve weg dat het westerse model van modernisering en democratisering niet het onvermijdelijke eindpunt van elke moderne maatschappij zal zijn. Hoe men het ook draait of keert, het moderniseringsproces is niet specifiek genoeg om – ongeacht het verleden – overal de voorwaarden voor democratisering in de westerse betekenis in te planten. Maar het is wél zo dat moderniserende maatschappijen, gedwongen door de eisen van de modernisering, op een abstract niveau gelijkaardige karakteristieken ontwikkelen : het “ideale moderne politieke systeem”. Eén van die vijf karakteristieken is van bijzonder belang in deze discussie over de band tussen modernisatie en democratie. Dat is de noodzakelijke ontwikkeling van meer participatorische structuren en procedures. Eén manier om dat te concretiseren, is de westerse politieke democratie. En hier raken, in de theorie dan, modernisering en democratisering elkaar.

Besluit

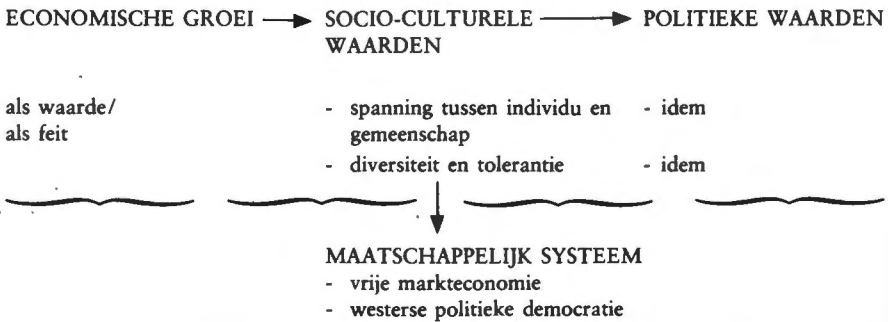
Stijgt met de economische ontwikkeling van een land ook de kans op democratie? Het antwoord van modernisatiemodellen op deze vraag is genuanceerd.

Het klassieke model van modernisatie is het westerse model. Het stelt dat in een maatschappij met economische groei welbepaalde socio-culturele waarden gaan domineren. Daaruit komt het modernisatieproces enerzijds tevoorschijn als een radicaal proces in de mate dat het individu en gemeenschap los van elkaar denkt. Maar het is tegelijk een pragmatisch gebeuren voor zover dat een moderne maatschappij diversiteit en compromissen moet tolereren. Volgens het westerse

model worden deze socio-culturele waarden in welbepaalde politieke waarden vertaald. En dan komt het kernstuk van de argumentatie: deze waarden monden uit in een welbepaald maatschappelijk systeem. Dat is de westerse politieke democratie (scheiding der machten, liberale vrijheden, vrij verkozen parlement, meerpartijensysteem, wisselende regeringsmeerderheden) in een hoofdzakelijk vrije markteconomie.

FIGUUR V

Het westerse model van modernisering



Maar moderniserende maatschappijen ontpoppen zich niet tot dit ideale model. Het westerse model is blijkbaar te deterministisch voor niet-westerse landen. Het probleem met het westerse model, zo werd gesteld, is dat het geen duidelijk onderscheid maakt tussen de voorwaarden voor politieke democratisering en de eisen van modernisering.

Wat het eerste betreft, tonen recente empirische studies aan dat er geen direct positief verband is tussen economische ontwikkeling (groei) en politieke democratisering. Er zijn tal van culturele en structurele drempels voor democratisering die de uniformiserende modernisatie bemoeilijken: een culturele traditie die intolerant is tegenover diversiteit en compromissen afremt, de afwezigheid van een vrije markteconomie, externe invloeden en een politiek verleden van wisselende regimes. Vallen deze drempels weg, dan worden de kansen op een westerse politieke democratie veel groter. En dat had ook het westerse model vooropgesteld. Het westerse model gaat evenwel in de fout als het stelt dat het modernisatieproces die drempels a.h.w. automatisch neerhaalt. Want dat kan het niet.

De reden daarvoor wordt duidelijk als men zich op de andere kant van het probleem toespitst: de eisen die het modernisatieproces stelt aan het politieke regime. Hier blijkt het westerse model niet het onvermijdelijke eindpunt te zijn. Het is wel zo dat moderne maatschappijen op abstract niveau gelijkaardige karakteristieken ontwikkelen. Eén daarvan is de noodzakelijke ontwikkeling van meer participatorische structuren. Eén mogelijke concretisering is het westerse model van politieke democratie. Theoretisch zijn er ook andere politieke regimes denkbaar.

Toch is het zo dat de Sovjetunie, Hongarije en Polen willens nillens kenmerken uit het westerse model van modernisering overnemen, terwijl ze hun economieën op een meer competitieve leest proberen te schoeien. Volgens deze lezing van em-

pirische en theoretische studies komt dit niet omdat de enige efficiënte uitkomst van een moderne maatschappij de combinatie van vrije markteconomie en politieke democratie zou zijn. Het is wel waarschijnlijk dat landen met problemen die optie minstens zullen overwegen. Want het westerse model is hoe dan ook het meest succesvolle model van modernisering. Men kan zich alleen bezorgd afvragen of de culturele en structurele drempels in die landen niet hardnekkiger zullen zijn dan het verlangen naar meer democratie.

Summary: Impact of modernization on democratization

The classical "western" model of modernization assumes that economic development in the end will lead to a more uniform world of political democracies in free market economies. However, this western model turns out to be too deterministic for non-western countries.

A selective review of the theoretical and empirical literature on the question learns that the western model runs into problems because it does not make a clear distinction between preconditions for political democratization and demands posed by modernization. Empirical studies show, contrary to the western model logic, that there is no direct positive relationship between economic growth and political democratization. Cultural and structural thresholds may inhibit democratization: an intolerant culture, absence of a free market economy, external influences, a history of constantly wavering political regimes. As concerns the demands posed by modernization, modern political regimes tend to develop common characteristics, one of them being the design of more participatory structures and procedures. But there is no theoretical evidence whatsoever of the western model being the final destination for all modernizing societies.



Politologisch Instituut

Raad van Bestuur*

Herman BALTHAZAR, buitengewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent en aan de Vrije Universiteit Brussel, goeverneur van de provincie Oost-Vlaanderen.

Maurice BOEYNAEMS, gewoon hoogleraar em. aan de Koninklijke Militaire School.

Jan CEULEERS, directeur-generaal televisie van de Belgische Radio en Televisie.

Lode CLAES, beheerder van vennootschappen.

Herman DE CROO, buitengewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel, volksvertegenwoordiger.

Roger DEPPE, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Jan DE MEYER, gewoon hoogleraar em. aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

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.

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, vice-eerste minister en minister van Begroting en Wetenschapsbeleid.

Frank SWAELEN, voorzitter van de Senaat.

Eli VAN BOGAERT, gewoon hoogleraar em. aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Paul VAN DE MEERSSCHE, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Yvan VANDENBERGHE, hoogleraar aan de Universitaire Instelling Antwerpen en aan de Economische Hogeschool Limburg.

August VAN DEN BRANDE, hoofdbibliothecaris en docent aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Mieke VAN HAEGENDOREN, hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg, kabinetschef van de staatssecretaris voor Pensioenen.

Karel VAN MIERT, buitengewoon docent 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, voorzitter van de raad van beheer van de Belgische Radio en Televisie.

Bureau**

Hugo VAN HASSEL, *voorzitter*.

Wilfried DEWACHTER, *hoofdredacteur*.

Maurice BOEYNAEMS, *secretaris*.

Yvan VANDENBERGHE, *thesaurier*.

Jan CEULEERS, August VAN DEN BRANDE en Mieke VAN HAEGENDOREN, *leden*.

* Samenstelling ingevolge de beslissing van de Algemene Vergadering van 17 februari 1986.

** Mandaat toegekend door de Algemene Vergadering van 17 februari 1986.

LES STRUCTURES ET L'AVENIR DES PARTIS POLITIQUES EN 1968

I N H O U D - S O M M A I R E

E. BURNELLE, L'avenir du Parti communiste de Belgique et sa lutte pour la démocratie.

D. CARDON DE LICHTBUER, Influence de l'Europe des Six sur la structure et le regroupement des partis.

L. COLLARD, Vue d'avenir du PSB sur sa structure.

R. HOUBEN, Souci primordial du PSC, le renouveau des méthodes de gestion.

A. LAGASSE, Les petits partis sont-ils utiles ?

Fr. PERIN, Mythes et réalités dans les idéologies du pouvoir.

O. VANAUDENHOVE, Les vues d'avenir du PLP sur sa structure.

Fr. VAN DER ELST, L'avenir de la Volksunie.

Speciaal nummer

BUNDEL X

1968

Numéro spécial

VOLUME X

**COMMENT LES BELGES VOYAIENT
LEUR SYSTÈME SOCIO-POLITIQUE EN 1975
DE KIJK VAN EEN PUBLIEKE OPINIE
OP DE BELGISCHE MAATSCHAPPIJ IN 1975**

I N H O U D - S O M M A I R E

G. DIERICKX, Het publiek in de tribune: vormen van politieke informatie.

A. FROGNIER, L'axe gauche/droite.

A. FROGNIER, Vote, classe sociale et religion/pratique religieuse.

N. DELRUELLE, La socialisation politique au sein des familles.

W. DEWACHTER, Problemen en oplossingen voor het actuele beleid.

E. DE GRAEVE-LISMONT, Het oppositioneel gedrag van de Belgische staatsburger.

W. DEWACHTER, Beeld van de machtsstructuur in België.

N. DELRUELLE, L'opinion publique et les conflits de classes.

S. BERNARD, Quelques jugements portés par les Belges sur le présent et l'avenir de leur société.

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 – Rédacteur en chef: Wilfried DEWACHTER

Redactiesecretaris – Secrétaire de rédaction: Mieke VERMINCK

Redactieadres – Adresse de la rédaction

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

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.

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

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

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.

Le «Politologisch Instituut» n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que les auteurs.

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction (sauf les résumés), y compris les microfilms et les photocopies, sont réservés pour tous pays.

Erratum R.P. 1989, nr 3: Kalfontwerp-Maquette: Lutt Clijsters

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	850
Instelling - Institution	1.800
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 1980) - Vente au numéro (à partir de 1980 seulement)	
persoon - personne	300
Instelling - Institution	600
Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1980) - Vente numéro double (à partir de 1980 seulement)	
persoon - personne	600
Instelling - Institution	1.200
3. Verzameling van 1963 tot 1976 (zo lang de voorraad strekt) Collection de 1963 à 1976 (jusqu'à épuisement du stock)	
België - Belgique	5.000
Andere landen - Autres pays	6.000

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: 091-0034240-28

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven met de steun van het Ministerie van Onderwijs

Wettelijk depot - Dépôt légal : D/RP 1989/4
ISSN 0486-4700

Gedrukt in België - Imprimé en Belgique

RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

Editor: Wilfried DEWACHTER

Assistant editor: Mieke VERMINCK

Address: Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Manuscripts to be considered for publication should conform to the following requirements: two type-written copies (double-spaced) must be submitted, ready for press: they must include a summary in English, not longer than 150 words. Manuscripts that are not accepted are not returned.

The «Polltologisch Instituut» bears no responsibility for opinions expressed by authors; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

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.

Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription	
Individuals	850 BF
Institutions	1.800 BF
2. Single issue (only from 1980 on)	
Individuals	300 BF
Institutions	800 BF
Double issue (only from 1980 on)	
Individuals	600 BF
Institutions	1.200 BF
3. Collection 1983-1978 (as long as the issues in stock last)	
Belgium	5.000 BF
Other countries	8.000 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.

PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w. : Egmontstraat 11, B-1050 Brussels

Subscriptions can be paid by bank account: 091-0034240-28,
and 300.82.940 for the Netherlands

The Journal RES PUBLICA is sponsored by the Belgian Ministry of Education

The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

- ABC POL SCI.
Advanced Bibliography of Contents: Political Science and Government.
- 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.

Printed in Belgium

Res Publica wordt gesubsidieerd door :

- *Het Ministerie van Onderwijs.*

en verschijnt ook met de steun van :

- *De Algemene Spaar- en Lijfrentekas.*
- *De Bestendige Deputatie van de Provincie Brabant.*
- *C & A België.*
- *De Nationale Bank van België.*
- *De Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid.*

Met oprechte dank!

Het Politologisch Instituut.