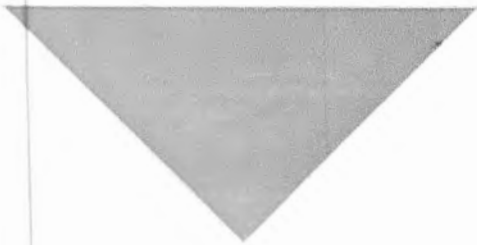


RES PUBLICA



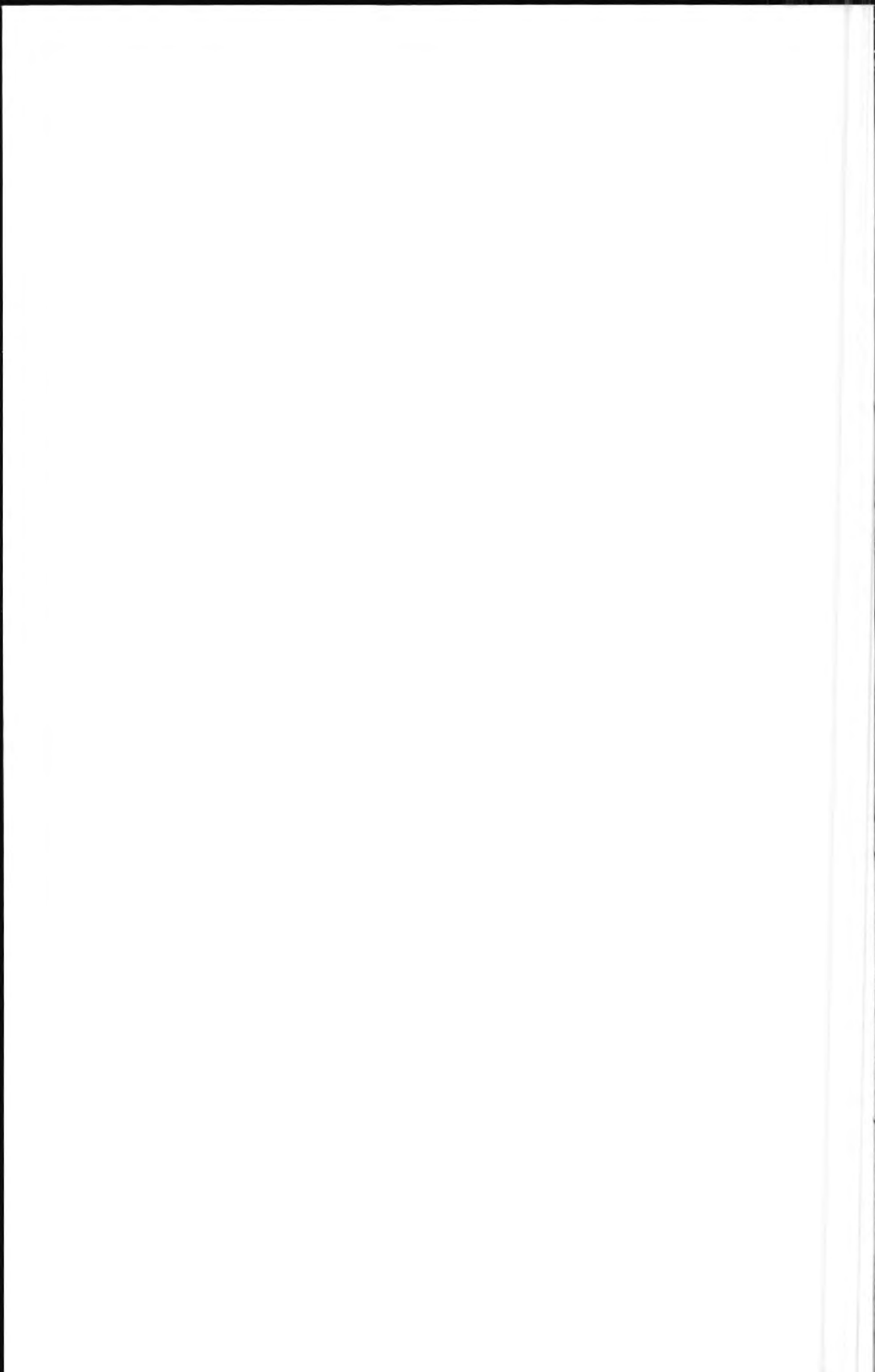
1986/1

Sociale zekerheid

Emancipation

Mobilisation - Conflict

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



RES PUBLICA

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

INHOUDSTAFEL — SOMMAIRE TABLE OF CONTENTS

1985

POLITIEKE THEORIE — THEORIE POLITIQUE — POLITICAL THEORY.

		n	p
J. VERSTRAETEN	Oorlog en politiek in het denken van Carl von Clausewitz	1	31- 57
R. REZSOHAZY	Les débuts de la science politique dans les milieux chrétiens	4	509-520
P. GÉRIN	L'Eglise et la politique en Belgique avant 1914	4	521-541

POLITIEKE EN ADMINISTRATIEVE INSTELLINGEN — INSTITUTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES — POLITICAL AND ADMINISTRATIVE INSTITUTIONS.

W. DAMBRE	Ontstaansgeschiedenis van de onder- nemingsraden in België (1944-1949)	1	87-124
A. VAN DE VOORDE	De functie van de kabinetschef	2-3	297-310
M. VERMINCK	Le Parlement européen de 1979 à 1984. La perte en potentiel de pouvoir d'une institution faible	2-3	287-296

POLITIEKE SOCIOLOGIE — SOCIOLOGIE POLITIQUE — POLITICAL SOCIOLOGY.

		n	p
D.-L. SEILER	De la classification des partis politiques	1	59- 86
A. CLEYMANS	De niet-aanwezige burger midden de jaren zeventig	1	125-140
R. DOUTRELEPONT	Méthodes et résultats inédits pour l'analyse des voix de préférences	1	141-165
E. WITTE	De voorlopers van het parlementologisch onderzoek in België	4	429-455
E. GERARD	Les partis politiques	4	457-484
R. FALTER	Verkiezingen en kiesstelsels	4	485-507
L. WILS	De Vlaamse beweging	4	543-566
L. FRANÇOIS	Theorievorming als machtsfactor: politieke elites en hun legitimatie 1830-1914	4	567-587

BELEID — POLITIQUE — POLICY.

M. DUMOULIN	Opinion publique et politique extérieure en Belgique de 1945 à 1962. Orientation des études et perspectives de la recherche en Belgique	1	3- 29
M. DEWEERDT	Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1984	2-3	181-227
J. SMITS	Belgian Politics in 1984: The Electoral Temptation	2-3	229-268
P. DE GRAUWE	De politieke economie van de overheidsuitgaven in België (1960-1983)	2-3	269-286

INSTRUMENTARIUM VOOR ONDERZOEK — INSTRUMENTS DE RECHERCHE — INSTRUMENTS FOR RESEARCH.

X.	Doctorats en science politique ou concernant la politique, présentés aux universités belges	1	167-170
I. VANPOL	Morfologie van de Vlaamse politieke partijen in 1983 en 1984	2-3	311-367
W.S. PLAVSIC	Bibliographie de l'année politique 1984	2-3	373-396
I. VANPOL	De politieke opiniepeilingen in België in 1984	2-3	397-417

Zo U Uw **abonnementsgeld voor 1986** nog niet zoudt gestort hebben, gelieve dit zo vlug mogelijk te doen :

— op bankrekening 091-0034240-28 van het Politologisch Instituut.

Persoonlijk abonnement	850 B.F.
Instelling of bibliotheek	1.800 B.F.
Studentenabonnement	500 B.F.

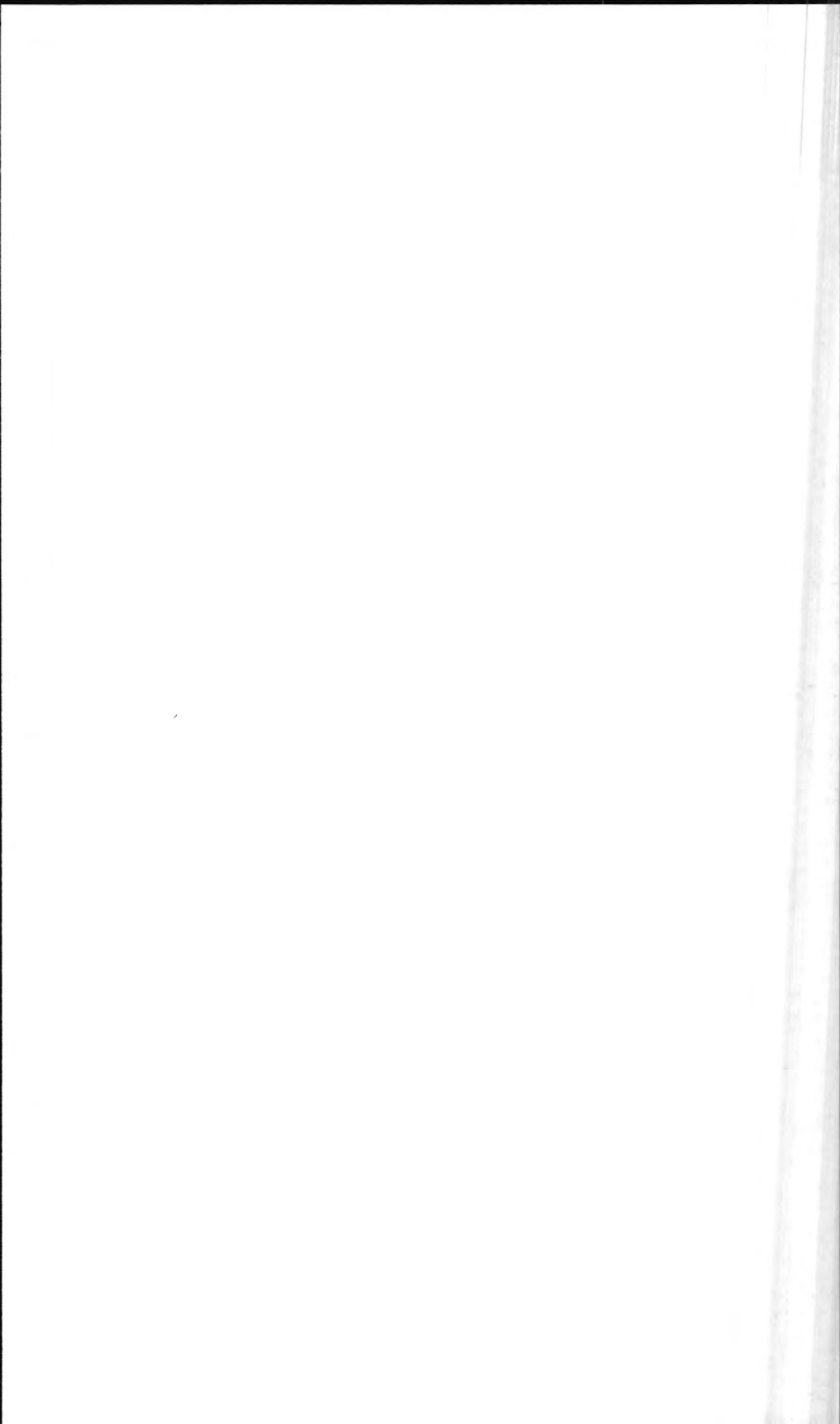
Eijlage bij *Res Publica*, n^r 1, 1986

Les abonnés qui n'ont pas encore réglé l'**abonnement 1986 à Res Publica**, sont priés de virer la somme correspondante

— au compte bancaire de Res Publica 091-0034240-28 au Crédit Communal.

Abonnement personnel	850 F.B.
Institution	1.800 F.B.
Etudiant	500 F.B.

Supplément à la revue *Res Publica*, n^o 1, 1986



RES PUBLICA

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

INHOUD — SOMMAIRE — CONTENT

De vraagstelling bij een referendum, door G. DE GEEST	3-21
La localisation des lieux de manifestation en Belgique, par J. SMITS	23-53
De kansen op conflict, mobilisatie en actie in een separatistisch proces, door L. HOOGHE	55-73
Le phénomène Le Pen en France, par S. PETERMANN	75-93
Vreemde werknemers, werkgelegenheid en sociale zekerheid, door F. MOULAERT	95-110
Stelsels van sociale zekerheid: na-oor- logse regelingen in West-Europa, door T. BERBEN, J. ROEBROEK en G. THERBORN	111-137
L'Etat et les femmes en Belgique (fin XIX ^e - début du XX ^e siècle), par P. DELFOSSE	139-158
Réflexions sur l'administration intermé- diaire, par S. SCHEPERS	159-167
Ontvangen boeken — Livres reçus — Books received	169-171

De publikatie van de jaargang 1985 werd mogelijk gemaakt door de steun van :

- Het Ministerie van Onderwijs,*
- Het Bestuur van de Provincie Brabant,*
- Bekaert,*
- C & A België,*
- Janssen Pharmaceutica,*
- Kredietbank,*
- De Nationale Bank van België,*
- De Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid.*

Hiervoor betuigt het Politologisch Instituut zijn bijzondere dank.

*Hugo VAN HASSEL
Voorzitter Politologisch Instituut*

De vraagstelling bij een referendum

door Gerrit DE GEEST,

Licentiaat in de Rechten.

★

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft het referendum langzaam maar zeker een opmars gemaakt. Hoewel het door sommigen nog steeds uitsluitend met Zwitserland wordt geassocieerd, werd het reeds in meer dan 90 landen toegepast. In een tiental Westerse landen is de mogelijkheid grondwettelijk voorzien (1). Ook in België is er de jongste jaren een zekere belangstelling voor. Getuige daarvan een aantal plaatselijke experimenten (2), en het feit dat tussen 1975 en 1983 29 wetsvoorstellen tot invoering van een referendum of volksraadpleging (vaak m.b.t. communautaire problemen) werden neergelegd (3). Het (afgewezen) voorstel van president Mitterrand tot uitbreiding van het referendum in Frankrijk, heeft die belangstelling nog vergroot.

Een referendum heeft ontegensprekelijk een aantal voordelen: zo is er op zichzelf geen betere techniek om de wil van de meerderheid van de bevolking te achterhalen. Toch schuilen er een aantal gevaren in, en een van de meest delicate punten daarbij is de vraagstelling. Hoe vermijdt men dat er suggestieve vragen worden gesteld? Kan men daar wel objectieve regels voor opstellen? Welke alternatieven moet men aan de kiezer voorleggen wanneer er niet twee standpunten zijn, maar een heel spectrum? En wie heeft bij dat alles het laatste woord?

(1) Voor een overzicht, zie D. BUTLER en A. RANNEY (red.), *Referendums: a comparative study of practice and theory*, Washington, American Enterprise Institute, 1980, blz. 227-246; J. BUCHELT, *Der Begriff des Referendums und seine Bedeutung für die politische Praxis*, diss. Hamburg, 1970, blz. 63-126; S. ALDERSON, *Yea or nay? Referenda in the United Kingdom*, London, Cassell, 1975, blz. 119-124.

(2) Zie b.v. A. LAPORTE, « Referendum in Andenne en Tessenderlo », in *Res Publica*, 1979, blz. 515-531.

(3) Voor een lijst, zie J. DE GROOF, « Omtrent het referendum en de volksraadpleging van 12 maart 1950 », in *Kultuurleven*, 1983, blz. 510-513. De (eind 1984) hangende wetsvoorstellen worden geanalyseerd in Y. LEJEUNE en J. REGNIER, « Belgique », in *Référendums*, F. DELPEREE (ed.), Brussel, CRISP, 1985, blz. 47-78.

Op deze aspecten wordt grondiger ingegaan; daarbij volledigheid nastreven was vanzelfsprekend onmogelijk (4).

I. Welke alternatieven dienen voorgelegd te worden ?

In een referendum wordt de kiezers een aantal alternatieven voorgelegd. Zijn dit wel de meest kanshebbende alternatieven? Vervolgens moet op het gevaar voor inhoudsloze alternatieven en blanco-cheques gewezen worden. Tenslotte zal worden ingegaan op de vraag of principes dan wel uitgewerkte voorstellen dienen voorgelegd te worden.

1. *Het niet voorleggen van de meest kanshebbende alternatieven.*

« Dient kritiek op de regering met 10 of met 15 jaar dwangarbeid bestraft te worden? »

De meest extreme vorm van manipulatie bestaat erin de bevolking te doen kiezen tussen A en B, terwijl de meerderheid noch voor A, noch voor B, maar voor C is. Het probleem bij een referendum is echter dat men verplicht is met gesloten vragen te werken (5). Men kan moeilijk, zoals in sommige opiniepeilingen, open vragen stellen (dit zijn vragen die niet gevolgd worden door een reeks mogelijke antwoorden, maar waar de ondervraagde volledig vrij een antwoord moet formuleren) of halfopen vragen (dit zijn vragen in de vorm van: « Bent U voor A, voor B, of voor nog een ander alternatief, en zo dit laatste het geval is, welk alternatief? »). Nu bestaat er bij gesloten vragen altijd het gevaar dat de kiezer zijn standpunt in geen enkel van de voorgelegde alternatieven terugvindt. Aan de andere kant is het niet mogelijk alle denkbare alternatieven m.b.t. een probleem voor te leggen. Kansloze alternatieven mag men achterwege laten, men dient enkel (alle) kanshebbende alternatieven voor te leggen.

(4) Op één belangrijk aspect, nl. of het mogelijk is stemprocedures voor 3 of meer alternatieven te vinden die logisch correct en toch eenvoudig zijn, zal in deze studie niet worden ingegaan.

Soms wordt ook een onderscheid gemaakt tussen het probleem van de vraagstelling en het probleem van de (interpretatie van de) antwoorden. D.i. met name het geval bij J.M. DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1976, blz. 269-288. Dit onderscheid is m.i. overbodig omdat interpretatieproblemen van het antwoord te wijten zijn aan dubieuze vragen (bv. wanneer er in één vraag verschillende kwesties worden aangeraakt).

(5) Een grondiger bespreking van de begrippen open, half-open, en gesloten vragen vindt men in alle handboeken over enquêtes; zie b.v. S. SUDMAN en N. BRADBURN, *Asking Questions*, London, Jossey-Bass, 1982, blz. 149-155; A. OPPENHEIM, *Questionnaire design and attitude measurement*, London, Heinemann, 1973, blz. 40-44; C. JAVEAU, *L'enquête par questionnaire*, Brussel, l'Université de Bruxelles, 1978, blz. 40-44.

Dit hoeven niet noodzakelijk de meest voor de hand liggende alternatieven te zijn. Bij een Deens referendum in 1953 hadden de kiezers de keuze tussen het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 23 of tot 21 jaar. Voor het behoud van de leeftijd van 25 jaar kon men niet stemmen (tenzij onrechtstreeks, door in een andere vraag tegen de gehele nieuwe grondwet te stemmen) (6). Toch hoeft dit niet *per se* afkeurenswaardig te zijn. Indien er in Denemarken een consensus bestond de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen, en het alternatief van kiesgerechtigd zijn op 25 jaar dus kansloos was, dan hoefde dit inderdaad niet te worden voorgelegd.

Hoe kan men te weten komen welke alternatieven het meest kans maken? Verschillende oplossingen zijn denkbaar. Een neutrale instantie zou via enquêtes en literatuuronderzoek de meest relevante alternatieven kunnen vaststellen. Er zijn ook procedures denkbaar, waarbij verschillende groepen of instanties het recht hebben een alternatief te formuleren.

In Zwitserland, bij een gedeeltelijke grondwetsherziening, worden volgende alternatieven aan de kiezers voorgelegd: het volksinitiatief (d.w.z. het voorstel dat door 100.000 kiesgerechtigden ondertekend werd), het tegenvoorstel van (de meerderheid in) het parlement (voor zover dit een tegenvoorstel formuleert), en de bestaande regeling. Dit lijkt een behoorlijke techniek om de belangrijkste standpunten te selecteren. Het aanzienlijk aantal handtekeningen bewijst dat het voorstel gesteund wordt door een zeker deel van de bevolking. Dat de meerderheid in het parlement het tweede alternatief steunt, staat er ook borg voor dat het alternatief kanshebbend is; en er is een vermoeden dat de bestaande regeling ook een aanzienlijk aantal verdedigers onder de bevolking zal vinden.

Andere procedures zijn denkbaar. Opgemerkt dient te worden dat bij de meeste referenda alle alternatieven worden gekozen door één enkele, niet-neutrale instantie (zoals de regering of de parlementaire meerderheid). In dat geval kan er een tegenstrijdigheid bestaan tussen: *a*) de eis om op een onpartijdige manier de belangrijkste alternatieven aan te duiden, *b*) de voorkeur van deze instantie voor een bepaald alternatief.

2. Inhoudsloze alternatieven en blanco-cheques.

Het gevaar bestaat dat men niet de keuze heeft tussen A en B, maar bv. tussen het alternatief A en de alternatieven (B,C,D,...N). Dit is met name het geval bij vragen als: « Bent U voor een hervorming van

(6) P.C. GILHUIS, *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1981, blz. 179-180.

de sociale zekerheid ? ». Wanneer de meerderheid « ja » antwoordt, krijgt de regering een blanco-cheque.

Bij vragen als « Bent U voor meer fiscale controle ? » of « Bent U voor een beperking van het stakingsrecht ? » bestaat de keuze zelfs tussen (A,B,...N) en (O,P,...Z). Tot slot zouden quasi-inhoudsloze vragen zoals « Bent U voor de vrede ? », of « Bent U voor meer zekerheid ? » kunnen gesteld worden. Hier bestaat de keuze tussen (A,B,...N) en (A,B,...N). Welke de uitslag ook is, de regering kan er om het even wat mee legitimeren.

Toch blijkt het voorkomen van dergelijke extremen eerder een theoretisch dan een reëel gevaar te vormen. Enkel in dictatoriale staten zijn me dergelijke gevallen bekend. Zo werd in het Chileense referendum van januari 1978 de volgende vraag gesteld: « Tegenover de internationale aanvallen op de regering van ons vaderland steun ik president Pinochet bij zijn verdediging van de waardigheid van Chili en bevestig ik de wettigheid van de regering van de republiek om op een soevereine manier, de institutionalisering van het land te leiden » (7).

3. Stemmingen over principes en over uitgewerkte voorstellen.

Een ander belangrijk probleem is dus of er moet gestemd worden over principes, ideeën, of over uitgewerkte voorstellen. Voorbeelden van de eerste mogelijkheid zijn: de referenda in Engeland en Noorwegen over het EEG-lidmaatschap (zie verder); de volksraadpleging in België van 1949 (« Zijt U de mening toegedaan dat Koning Leopold III de uitoefening van zijn grondwettelijke machten zou hernemen ? » (8)); de plebiscieten onder Napoleon Bonaparte (9); referenda over territoriale grenzen, zoals dat van 9 mei 1956 in Togo over een unie met de Ivoorkust (10). Voorbeelden van de tweede mogelijkheid zijn: de referenda onder De Gaulle (waar, in de praktijk althans, over wetsontwerpen van de president werd gestemd) (11); de referenda in Zwitserland (zie sub I.1; de enige uitzondering is er wanneer gestemd wordt over het principe van de algehele grondwetsherziening); de referenda in Denemarken [waar gestemd wordt over wetsvoorstellen en voorstellen tot

(7) P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 37. Naast de inhoudsloze begrippen als « de verdediging van de waardigheid van Chili » en « de institutionalisering van het land », bevat de vraag ook nog tendentieuze informatie, en is er geen eenheid van materie.

(8) Art 1 van de Wet van 11 februari 1950 tot instelling van een volksraadpleging over de Koningskweste.

(9) Sénatus-Consulte de Thermidor An VIII.

(10) J. GEORGEL (ed.), *Référendum et plébiscite*, Paris, Armand Colin, 1970, blz. 22.

(11) Voor een grondige studie van het referendum in Frankrijk, zowel in theorie als in de praktijk, zie P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 199-266.

grondwetswijziging, afkomstig van de Folketing (het parlement)] (12); de referenda in Australië (waar gestemd wordt over een door beide Houses aanvaard voorstel tot grondwetswijziging) (13); het referendum in Zweden van maart 1980 over kernenergie, waar men de keuze had tussen « lijn 1 », « lijn 2 », en « lijn 3 », drie voorstellen door de regering uitgewerkt (14); en de referenda in Italië waar gestemd wordt over de afschaffing van een wet (15).

Het stemmen over ideeën, principes, heeft het voordeel dat het eenvoudig is ; men weet waarover het gaat. Het is niet nodig de vaak uitvoerige en in een juridische vaktaal geschreven voorstellen uit te pluizen. Bij uitgewerkte voorstellen daarentegen dient men niet alleen op de hoogte te zijn van de problematiek, maar ook van de concrete uitwerking daarvan in die voorstellen. Bovendien kan de kiezer voor het volgende dilemma geplaatst worden : stemmen voor alternatief A, waarvan hij achter het principe maar niet achter de uitwerking staat, of voor alternatief B, dat wel op een behoorlijke manier werd uitgewerkt. Anderzijds wordt bij een uitgewerkt voorstel discussie achteraf over de uitwerking uitgesloten. Het stemmen over uitgewerkte voorstellen heeft op zijn minst het voordeel dat slecht uitgewerkte voorstellen afgestraft (kunnen) worden. Een goedgekeurd principe dient achteraf nog uitgewerkt te worden, hetzij bij wet, hetzij bij K.B. Er ontstaat een juridische problematiek, die op zichzelf niet onoverkoombaar dient te zijn. Wanneer het winnende principe door een wet wordt uitgewerkt, dan zou men, net zoals een bij een EEG-richtlijn die door een wet wordt uitgewerkt, een toetsingsrecht voor de rechter kunnen invoeren ; d.w.z. dat de rechter bevoegd zou zijn na te gaan of de wet conform is met het in het referendum aanvaard principe ; is dit niet het geval dan mag de rechter weigeren die (delen van die) wet toe te passen. Wanneer de wetgever nalaat het principe uit te werken, dan zou het principe directe werking kunnen krijgen.

Wanneer het aanvaarde principe door een K.B. wordt uitgewerkt, dan zou men de situatie kunnen vergelijken met een kaderwet die in K.B.'s verder wordt uitgewerkt. Ook hier is, overeenkomstig het Belgisch recht, de

(12) Voor een grondige studie van het referendum in Denemarken, zie P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 155-198.

(13) S. ALDERSON, *Yea or nay? Referenda in the United Kingdom*, London, Cassell, 1975, blz. 119 ; J. BUCHELT, *op. cit.*, blz. 90-92.

(14) P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 284-285. Zie verder sub II.

(15) J. BUCHELT, *op. cit.*, blz. 83-84 ; S. ALDERSON, *op. cit.*, blz. 121-122. De Italiaanse grondwet voorziet ook in de mogelijkheid van een grondwetsreferendum, namelijk wanneer een voorstel wel een gewone meerderheid maar geen 2/3 meerderheid haalde in beide kamers. Tot hiertoe heeft nog geen dergelijk referendum plaats gehad.

rechter bevoegd het K.B. aan de wet te toetsen. De plaats ontbreekt echter om grondiger op deze problematiek in te gaan.

Uit de geciteerde voorbeelden van stemming over principes blijkt dat het meestal om vrij eenvoudige kwesties gaat: de terugkeer van Leopold III, de toetreding tot de EEG, de fusie met een ander land. De vraag rijst of bv. voorstellen ter bestrijding van werkloosheid in een eenvoudige zin kunnen samengevat worden.

Toch zijn aan het stemmen over uitgewerkte voorstellen meer gevaren verbonden dan men eerst zou denken. Om te beginnen is er het gevaar voor indirecte plebiscitering bij het stemmen over een « voorstel van de president ». Men oordeelt niet alleen over het voorstel, maar ook over de persoon van de president. Het verwerpen van een « regeringsvoorstel » kan geïnterpreteerd worden als een motie van wantrouwen tegen de regering in het algemeen. Bij het verwerpen van een wet, of van een voorstel van de parlementaire meerderheid, is er, meer filosofisch, het probleem dat de vertegenwoordigers van het volk een andere mening blijken te hebben dan het volk zelf. Natuurlijk ontstaat deze discrepantie niet door in de vraag naar door het parlement uitgewerkte voorstellen te verwijzen. Zij bestond reeds, maar werd door het referendum alleen zichtbaar gemaakt.

Wat betreft het gevaar voor suggestiviteit, hebben beiden voor- en nadelen. Enerzijds dient een principe in een aantal woorden te worden omschreven, waarbij er mogelijkheden voor suggestiviteit ontstaan. Het verwijzen naar een uitgewerkt voorstel is in zekere zin neutraler: « Bent U voor voorstel X? ». Anderzijds komt bij het verwijzen naar een regeringsvoorstel, een presidentsvoorstel, of een wet, een impliciet argumentum ad hominem in de vraag terecht. Wanneer ook de (korte) titel van die wet of dat wetsvoorstel in de vraag komt, en de bewuste instantie zelf die titel mag bepalen, is de kans op misbruiken eveneens reëel. Op al deze aspecten wordt in III.2 grondiger ingegaan.

II. Eenheid van materie.

In 1969 liet De Gaulle een referendum houden over zijn voorstellen ter hervorming van de senaat, en voor meer decentralisatie. Deze twee onderwerpen werden in één vraag samengebundeld. De kiezer diende dus met één enkel ja of neen zijn standpunt over beide uit te drukken. De meerderheid stemde « Non », maar men kan zich afvragen of men tegen het voorstel ter hervorming van de senaat, of tegen het voorstel tot decentralisatie had gestemd. Of tegen beide (16).

(16) P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 244-246; S. ALDERSON, *op. cit.*, blz. 82-83.

Twee onderwerpen in één vraag aanraken is een manier om de uitslag te manipuleren (ook al mislukte De Gaulles poging in 1969). Men stelt vast 1° dat voor het voorstel A1 betreffende probleem A een meerderheid bestaat; 2° dat aan probleem A meer belang wordt gehecht dan aan probleem B; daarvan maakt men gebruik om het minderheidsvoorstel B2 betreffende probleem B door te voeren. De redenering die men gebruikt is de volgende: voor $(A1+B2)$ is een meerderheid, dus is er zowel voor A1 als voor B2 een meerderheid. Een foutieve redenering, dat is duidelijk. Toch duikt die regelmatig op bij de interpretatie van de uitslagen van parlementsverkiezingen. « Mijn partij heeft de meerderheid gehaald (of is vooruitgegaan); de kiezer heeft dus zowel ons economisch programma goedgekeurd, als ons standpunt over kernraketten, als onze houding tijdens de vorige regeringscrisis, als ons standpunt over abortus,... » M.a.w.: er is een meerderheid voor $(A1+B1+C1+...N1)$ dus is er een meerderheid voor A1, voor B1, voor C1,...voor N1. Het nadeel van een representatieve democratie is juist dat elke kandidaat, elke partij een standpunt dient in te nemen over tientallen onderwerpen. Door één enkel bolletje rood te maken, moet de kiezer zijn mening over al deze onderwerpen te kennen geven. Het doel van referenda is juist dit te voorkomen, en per onderwerp na te gaan wat de meerderheid wil. Daarom is het wenselijk de regel in te voeren dat per vraag slechts één onderwerp mag aangeraakt worden.

Opgemerkt dient te worden dat de tweede vraag een impliciete vraag kan zijn. Dit is bv. het geval bij plebiscitering, wanneer de president of premier zijn aftreden koppelt aan een bepaalde uitslag. De kiezer wordt gevraagd of hij voor een bepaald voorstel is, en voor de president of premier. Twee verschillende vragen waarop met één enkel ja of neen dient geantwoord te worden. Voorbeelden van geplebisciteerde referenda zijn de referenda gehouden onder De Gaulle (17), en het door de Oostenrijkse premier Kreitschy gehouden referendum over kernenergie (18).

Een andere impliciete vraag kan zijn of men akkoord gaat met de vraagstelling zelf, of met het principe zelf van een referendum over dat onderwerp. Zo was er bij het Franse referendum van 8 januari 1961 over de Algerijnse kwestie heel wat discussie over de grondwettelijkheid ervan (19). Overeenkomstig art. 11 van de Franse grondwet kan de president

(17) Naast het werk van Gilhuis zie ook J. GEORGEL (ed.), *op. cit.*, blz. 54-64 en blz. 74-93; J.M. DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1976, blz. 178-207; J. CADART, « Les inconvénients et les dangers plébiscitaires du référendum d'initiative présidentielle et gouvernementale en France depuis 1958 et les remèdes désirables », in *Revue internationale de droit comparé*, 1976, blz. 287-290.

(18) P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 274-275.

(19) P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 226-231; J. GEORGEL (ed.), *op. cit.*, blz. 73-83.

slechts een wetgevingsreferendum laten houden ten aanzien van « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ». Bij dit referendum werden dus 4 onderwerpen in één enkele vraag gebundeld: het principe van de onafhankelijkheid van Algerije, de voorlopige regeling van De Gaulle voor Algerije, de persoon van De Gaulle (eerste impliciete vraag), en de grondwettelijkheid van het referendum zelf (tweede impliciete vraag).

De grote moeilijkheid bestaat erin een criterium te vinden dat bepaalt wanneer het om twee dezelfde onderwerpen gaat. In Zwitserland, waar een « règle d'unité de la matière » bestaat voor volksinitiatieven tot gedeeltelijke grondwetsherziening, bepaalt art. 75 van de Wet van 1976 inzake politieke rechten dat er eenheid van materie is, wanneer « tussen de afzonderlijke delen van een initiatiefvoorstel een innerlijke samenhang bestaat ». Deze omschrijving is vrij vaag. De Assemblée Fédérale interpreteert dit nogal ruim, en heeft slechts bij uitzondering om die reden een initiatief nietig verklaard. In de rechtsleer heerst een controverse. Volgens de meest gangbare opvatting, nl. die van Kuhn, is er eenheid van materie zodra het gaat om verschillende middelen voor eenzelfde doel (20). Dit lijkt me een dubieus criterium. Voor bijna alle onderwerpen is, als men lang genoeg zoekt, een gemeenschappelijk doel te vinden. Al was het maar « het ordenen van de maatschappij », « het grootste gelijk van het grootste aantal verzekeren », of « een samenleving gebaseerd op christelijke waarden tot stand brengen ».

Een ander mogelijk criterium is de politieke coherentie, de wenselijkheid dat twee voorstellen samen worden aangenomen. Stel dat voor het probleem A de alternatieven A1 en A2 bestaan, en voor probleem B de alternatieven B1 en B2. Het is praxiologisch niet noodzakelijk dat bv. A1 en B1 samengaan. Nu zou iemand kunnen vinden dat het probleem van de overheidsfinanciën (A), en het probleem van de (« te hoge ») werkloosheidsuitkeringen (B), samen moeten voorgelegd worden. Het is economisch wel niet onmogelijk de overheidsuitgaven te verminderen (A1), en de werkloosheidsuitkeringen te verhogen (B2), maar het is wenselijk dat beide problemen samen aangepakt worden. Zo zou het ook wenselijk kunnen zijn de problematiek van het plaatsen van

(20) J.F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, I, Neuchâtel, 1967, blz. 150-155. Aubert verwerpt terecht het criterium van Kuhn. Het door hemzelf voorgestelde criterium is evenmin aanvaardbaar (er zou enkel eenheid van materie zijn als het gaat om één middel voor één doel; wanneer het gaat om twee verschillende doelen, of om twee middelen voor eenzelfde doel, dan zou er geen eenheid van materie zijn).

de kernraketten, het lidmaatschap bij de NAVO, en de grootte van de begroting voor defensie als één geheel te beschouwen. Want maakt dit alles niet deel uit van één globaal beleid, namelijk het algemeen defensiebeleid? Zo zou alles wat met tewerkstelling te maken heeft in één vraag gebundeld kunnen worden, want het gaat tenslotte om « het tewerkstellingsbeleid », dat één coherent geheel moet vormen (21). Ook dit criterium is m.i. niet aanvaardbaar. Dat het wenselijk is dat A1 en B1 samengaan is niet meer dan een waardeoordeel van een individu. Iemand anders kan vinden dat A1 en B2 moeten samengaan. Elke regering vindt het wenselijk dat al haar maatregelen samen aanvaard worden, omdat ze één groot geheel, één globaal beleid zouden vormen.

Daarom stel ik het volgende criterium voor: de vraagstukken A en B vormen één materie als 1° A1 en B2 praxiologisch onmogelijk samen kunnen gerealiseerd worden, 2° of de keuze tussen B1 en B2 bij een doorslaggevend aantal kiezers kan afhangen van de uitslag m.b.t. A1 en A2.

Het vraagstuk van het al of niet blijven in de NAVO en het plaatsen van kernraketten zou één materie vormen indien 1° België uit de NAVO zou worden gestoten als het geen kernraketten plaatste, 2° of indien een aantal kiezers (in zo'n grote getale dat ze de doorslag zouden kunnen geven bij de uitslag) voor het blijven in de NAVO zou stemmen indien besloten wordt kernraketten te plaatsen, en voor het verlaten van de NAVO indien dit niet het geval is. Vormen de vraagstukken van de arbeidskaart en de afschaffing van de stempelcontrole éénzelfde materie volgens dit criterium? Het is zeker praxiologisch mogelijk de stempelcontrole af te schaffen en geen arbeidskaart in te voeren, of omgekeerd. Maar indien een belangrijk aantal kiezers voor de afschaffing van de stempelcontrole is als de arbeidskaart wordt ingevoerd, en voor het behoud van de huidige stempelcontrole als hiertoe niet wordt besloten, dan is er wel eenheid van materie.

Bij het in 1969 door De Gaulle gehouden referendum i.v.m. de hervorming van de senaat en decentralisatie, is er duidelijk geen eenheid van materie. Het ene maakt het praxiologisch niet onmogelijk, en het lijkt weinig waarschijnlijk dat een belangrijk aantal kiezers pas voor een hervorming van de senaat was als tot meer decentralisatie zou worden besloten of omgekeerd. Uit dit voorbeeld blijkt het dubieuze van

(21) Deze gedachtengang vindt men vaak terug, zij het met andere woorden, bij tegenstanders van het referendum. Zie P. VAN VELSEN, « Referendum en volksinitiatief », in *Ars Aequi*, 1975, blz. 87-89. Voor Oud is dit een reden om de werkingssfeer van het referendum te beperken. P.J. OUD, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, I, Zwolle, Tjeenk Willink, 1967, blz. 722. Ook bij Denquin vindt men een goede schets van deze gedachtengang. J.M. DENQUIN, *op. cit.*, blz. 278-279.

het Zwitserse criterium. Het is zeer gemakkelijk een gemeenschappelijk doel te vinden voor beide voorstellen, al was het maar « het beter functioneren van de staat ».

Minder eenvoudig is het referendum dat in maart 1980 in Zweden werd gehouden over kernenergie. Hier had men de keuze tussen drie alternatieven :

- « lijn 1 » hield het volledig in gebruik nemen in van 12 kerncentrales ;
- « lijn 2 » hield hetzelfde in, maar bovendien moesten de kerncentrales staatseigendom zijn ;
- « lijn 3 » voorzag de stopzetting van de zes reeds in werking zijnde kerncentrales binnen een termijn van tien jaar (22).

Twee verschillende vraagstukken zaten dus samen in één vraag : 1° voor of tegen kernenergie (stel A1 en A2); 2° voor of tegen de nationalisatie van kerncentrales (stel B1 en B2).

Nu is het zo dat een nauwe praxiologische band bestaat tussen beide vraagstukken, in die zin dat A1 de voorwaarde is voor het vraagstuk B. Toch is aan de eerste voorwaarde van het criterium van eenheid van materie niet voldaan, omdat het niet zo is dat A1 noodzakelijkerwijze met B1 of B2 verbonden zou zijn. Er kan dus maar eenheid van materie zijn als de keuze van een doorslaggevend aantal kiezers tussen A1 en A2 afhangt van de uitslag m.b.t. B1 en B2. Als m.a.w. een aantal kiezers voor kernenergie is op voorwaarde dat de kerncentrales staatseigendom zijn, en tegen kernenergie als kerncentrales in privé-handen zijn of omgekeerd. Indien dit niet het geval was, diende de vraag gesplitst te worden : « Bent U voor of tegen kerncentrales ? » en « Indien tot kerncentrales wordt besloten, bent U voor of tegen de staatseigendom van deze kerncentrales ? ».

III. De concrete formulering van de vraag.

De vorm waarin de vraag wordt gegoten, de concrete bewoordingen, vormen een ander probleem. De vraag kan namelijk zo geformuleerd zijn dat ze niet neutraal is, dat een bepaald antwoord wordt gesuggereerd. Hoe reëel dit gevaar is, blijkt voortdurend bij opiniepeilingen. In tientallen wetenschappelijke onderzoeken werd aangetoond dat een kleine wijziging in de vraag aanzienlijke verschillen in het resultaat kan teweeg-

(22) P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 284-285.

brengen (23). Die beïnvloedbaarheid blijkt in het algemeen bij opiniepeilingen groter te zijn dan bij enquêtes betreffende het gedrag of de kennis van personen (24). Nog goed in het geheugen liggen de eind 1983 gehouden opiniepeilingen over kernraketten, die totaal andere resultaten gaven, doordat de vragen anders werden gesteld. Volgens de opiniepeiling van het weekblad Panorama zou een ruime meerderheid (78 %) van de Belgen tegen de plaatsing van kruisraketten zijn, volgens de opiniepeiling van *Pourquoi Pas* zou dat slechts een minderheid (34 %) zijn (25).

Algemeen gesteld kunnen volgende aspecten een vertekening van de uitslag veroorzaken :

- De vraag kan gevoelsgeladen woorden of zinsneden bevatten.
- Er kunnen expliciete of impliciete argumenten t.v.v. een bepaald alternatief in voorkomen.
- Er kunnen « moeilijke » of onduidelijke woorden of zinswendingen in voorkomen, of de volgorde van de alternatieven kan misleidend zijn, zodat er een communicatiestoornis ontstaat tussen de personen die de vraag stellen en de kiezers die erop antwoorden.

Toch dient, vooraleer hier grondiger op in te gaan, gewezen te worden op de verschillpunten tussen een opiniepeiling en een referendum. Over het algemeen is de kans op beïnvloeding door suggestie bij een referendum veel kleiner dan bij een opiniepeiling. Bij dit laatste wordt men nl. plots geconfronteerd met een probleem, waar men vaak nog niet grondig over heeft nagedacht. Men dient onmiddellijk op de vraag te antwoorden, zonder dat men de vraag zelf kan onderzoeken ; ook mensen die zich al een mening hebben gevormd, merken de « addertjes onder het gras » niet altijd op. Een referendum daarentegen wordt voorafgegaan door maandenlange campagnes. De kiezer heeft ruim de tijd om over het probleem na te denken ; en wanneer de vraag suggestief is, kan hij daarop attent gemaakt worden. Een geladen vraag kan zelfs een reactie in tegenovergestelde zin veroorzaken, in die zin dat sommige kiezers het alternatief dat verdedigd wordt door de vraagsteller gaan verwerpen, enkel uit protest tegen de manipulatie.

(23) Zie bv. S.L. PAYNE, *The art of asking questions*, Princeton, Princeton University Press, 1951. Een verdere literatuurlijst vindt men o.a. bij S. SUDMAN en N. BRADBURN, *op. cit.*, blz. 146-147 en A. OPPENHEIM, *op. cit.*, blz. 78-79.

(24) S. SUDMAN en N. BRADBURN, *op. cit.*, blz. 78-79 ; A. OPPENHEIM, *op. cit.*, blz. 59.

(25) Dossier « Opiniepeiling : evangelie of boerenbedrog ? », in *De Standaard*, 7 november 1983.

Een ander belangrijk verschilpunt is de interactie die bij een enquête plaats vindt tussen interviewer en geïnterviewde. Enquêtes worden vaak mondeling afgenomen. De geïnterviewde kan zich geremd voelen om sociaal ongewenste antwoorden te geven. Zelfs bij schriftelijke enquêtes leeft bij de geïnterviewde de vrees dat zijn antwoorden op de een of andere manier tegen hem kunnen worden gebruikt. Bij een referendum staat de kiezer alleen in het hokje, en weet dat geheimheid van stemming gewaarborgd is (26).

1. Geladen woorden of zinswendingen.

Geladen woorden zijn woorden die emotioneel gekleurd zijn, die sterke associaties oproepen, en op die manier een gevoel van goedkeuring of afkeuring van een bepaald alternatief suggereren (27). Voorbeelden zijn : Nazi, communistisch, patroon, lagere klassen,... Zinswendingen als « Vindt U ook dat... » zijn eveneens suggestief, omdat hierdoor gesuggereerd wordt een aanzienlijk deel van de bevolking, zelfs een meerderheid voor het alternatief is. Ook het woord « verbieden » is geladen. Het roept automatisch een tegenreactie op. In een Amerikaans onderzoek werden aan twee gelijkaardige groepen resp. de volgende vragen gesteld : « Do you think the U.S. should allow public speeches against democracy ? » en « Do you think the U.S. should forbid public speeches against democracy ? ». Op de eerste vraag antwoorden 21 % van de ondervraagden « yes », op de tweede vraag antwoorden 39 % « No » (28).

Zelfs het woord « allow » (toelaten) is niet helemaal neutraal. Het suggereert dat het verbieden van dergelijke toespraken de meest normale toestand is, dat door het « toelaten » een uitzondering wordt gemaakt.

Dat het gebruik van geladen woorden subtiele vormen kan aannemen, blijkt uit het volgende voorbeeld. Bij het in 1975 in Engeland gehouden referendum over het EEG-lidmaatschap, luidde de vraag : « The government has announced the results of the renegotiation of the United Kingdom's terms of membership of the European Community. Do you think the United Kingdom should stay in the European Community ? Yes/No ». Hierop kwam felle kritiek vanwege tegenstanders van het EEG-lidmaatschap. Het regeringsvoorstel zou bevoordeligd zijn doordat de term « stay in » en niet « come out of » of het meer neutrale « be in » werd gebruikt. De positieve formulering van de vraag (stay in)

(26) Zo zijn de volgende aspecten m i van gering belang bij een referendum : het stellen van de vraag in de tweede persoon (« personaliseren ») of in de derde persoon ; de ev. asymmetrie tussen de antwoordmogelijkheden (bv. twee alternatieven pro en één contra). Ook de vereiste van DK-filters is irrelevant.

(27) A. OPPENHEIM, *op. cit.*, blz. 59-62.

(28) S. SUDMAN en N. BRADBURN, *op. cit.*, blz. 137.

roept namelijk een bevestigend antwoord op. Volgens sommige onderzoeken zou dit een verschil van meer dan 8 % veroorzaken. Uiteindelijk beantwoordden 67 % van de kiezers de vraag bevestigend (29).

Ook in Noorwegen kwam er kritiek op het in 1972 gehouden referendum over het EEG-lidmaatschap. De vraag luidde daar : « Dient Noorwegen lid te worden van de Europese Gemeenschap ? ». De term « worden » is niet helemaal neutraal, in die zin dat de nadruk gelegd wordt op de verandering van de bestaande toestand ; volgens sommigen wordt zelfs « un bouleversement » gesuggereerd (30). De nipte meerderheid van neen-stemmen (53,3 %) zou voor een deel hierdoor verklaard worden.

Men zou dus als algemene regel kunnen nemen dat geladen woorden moeten vervangen worden door neutrale termen. In het Engelse referendum diende « should stay in » dus vervangen te worden door « should be in ». Toch is het niet altijd mogelijk een volledig neutrale term te vinden, zoals in het voorbeeld van « verbieden » en « toelaten ». In dat geval kan de oplossing liggen in het vervangen van « unipolar items » door « bipolar items ». Een « unipolar item » bevat slechts één visie m.b.t. hetzelfde onderwerp, een « bipolar item » bevat twee visies. In het eerste geval wordt gevraagd : « Bent U voor alternatief A ? Ja of neen ? », in het tweede geval wordt gevraagd « Bent U voor alternatief A of bent U voor alternatief B ? » (31). Dit systeem werd in 1973 bij een referendum in Noord-Ierland toegepast. De vraag luidde er als volgt :

« Do you want Northern Ireland to remain part of the United Kingdom ?

Do you want Northern Ireland to be joined with the Republic of Ireland, outside the United Kingdom ? » (32).

Dit voorbeeld illustreert tegelijk het nadeel van zo'n « bipolar question » : de vraag wordt iets minder eenvoudig, iets minder kernachtig. Daarom moet voor elk concreet geval onderzocht worden of het voordeel van een « bipolar question » wel opweegt tegen de nadelen ervan. Want de invloed van geladen termen bij een referendum is ongetwijfeld minder groot dan bij de opiniepeiling. De reden hiervoor werden reeds hoger uiteengezet : een referendum wordt voorafgegaan door een bezinningsperiode, de kiezer kan gewezen worden op de suggestiviteit

(29) S. ALDERSON, *op. cit.*, blz 81-82.

P. DIBOUT, « Référendum et système parlementaire : étude de la consultation référendaire du 5 juin 1975 dans le Royaume-Uni », in *Revue internationale de droit comparé*, 1976, blz. 291 en 297-298.

(30) P. DIBOUT, *op. cit.*, blz. 298.

(31) S. SUDMAN en N. BRADBURN, *op. cit.*, blz. 137-138.

(32) S. ALDERSON, *op. cit.*, blz. 37.

van de vraag, er is geen interactie in het stembokje. Misschien zal de beïnvloedbaarheid van het kiezerspubliek nog verder afnemen, naarmate meer referenda worden gehouden, naarmate de kiezer meer vertrouwd is met dat soort vragen.

2. *Expliciete of impliciete argumenten in de vraag.*

In een vraag kan informatie worden gegeven die tendentiek is ; er kunnen expliciete of impliciete argumenten t.v.v. een bepaald alternatief in voorkomen. Laten we het voorbeeld nemen van de opiniepeiling die *Pourquoi Pas* hield over kernraketten : « Welke van de volgende oplossingen hebben uw voorkeur om beter de verdediging van België en Europa te waarborgen ?... ». De informatie « om beter de verdediging van België en Europa te waarborgen » is duidelijk tendentiek. Er wordt een toespeling gemaakt op de stelling dat de veiligheid van West-Europa bedreigd is door een overwicht van Russische kernraketten. In de vraag staat een argument t.v.v. een bepaald alternatief : de plaatsing van kernraketten. De probleemstelling wordt beschreven overeenkomstig één visie.

Informatie geven over de verschillende alternatieven is zeer gebruikelijk bij opiniepeilingen, juist omdat de vraag onverwacht wordt voorgelegd aan mensen die over het probleem meestal nog niet grondig hebben nagedacht. De situatie bij een referendum is anders in die zin, dat de kiezer er beter op de hoogte is van de problematiek. Daarom zou men als algemene regel kunnen invoeren dat elke informatie die niet strikt noodzakelijk is om de alternatieven te identificeren geweerd dient te worden ; het gevaar voor suggestiviteit is immers te groot. Toch dient vermeld te worden dat ook het beschrijven zelf van het alternatief kan gebeuren door de bril van voor- of tegenstanders ervan. Zo zou men bij een referendum over abortus de volgende vraag kunnen stellen : « Bent U voor het legaliseren van kindermoord wanneer dit binnen de drie maand na de verwekking gebeurt ? ».

Een zeer subtiele maar niet minder gevaarlijke vorm van informatie is die over wie het voorstel heeft gemaakt of steunt. In een Amerikaanse opiniepeiling over abortus kwam de volgende vraag voor : « The U.S. Supreme Court has ruled that a woman may go to a doctor to end pregnancy at any time during the first three months of pregnancy. Do you favor or oppose this ruling ? » (33). Op die manier werd het resultaat ontegensprekelijk vertekend. Mensen zonder mening zullen geneigd zijn ja te antwoorden, omdat het een regel was die door het Supreme Court gevolgd was, en het Supreme Court een groot aanzien

(33) S. SUDMAN en N. BRADBURN, *op. cit.*, blz. 135.

geniet. Deze vraag lijkt neutraal, maar toch staat er een argument in ten voordele van een alternatief, namelijk een argumentum ad hominem.

In de referenda die De Gaulle hield begon de vraag meestal als volgt : « Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple par le Président de la République et concernant... ». Ook hier wordt maar al te nadrukkelijk vermeld dat dit voorstel door de president gesteund wordt, en dat wie neen stemt, tegen de wensen van de president ingaat. Dit alles illustreert het plebiscitair karakter van De Gaulles referenda.

Wanneer gestemd wordt over uitgewerkte voorstellen bestaat er, tot slot, nog een tweede gevaar voor impliciete argumenten. In sommige landen (zoals Italië en Australië) komt in de vraag nl. de (verkorte) titel van de wet of van het wetsvoorstel voor. De kans bestaat dat die titel suggestief is, zeker wanneer de instantie die het voorstel formuleert zelf die titel mag bepalen. Een referendum over de plaatsing van kernraketten zou de volgende vraag kunnen hebben : « Gaat U akkoord met het wetsvoorstel Ter Herstelling Van Het Militair Evenwicht In Europa ? ».

Iets dergelijks gebeurde in 1974 bij een Australisch referendum. De vraag luidde er als volgt : « An act to alter the Constitution so as to ensure that the members of the House of Representatives and of the Parliaments of the States are chosen directly and democratically by the people. Do you approve the proposed law ? » (34).

Bij deze vraagvorm lijkt een neutrale instantie noodzakelijk, die oordeelt over de objectiviteit van de (al of niet verkorte) titel, en hierbij het laatste woord heeft.

3. *Communicatiestoornissen tussen kiezer en regeerder.*

Een referendum is een communicatieproces. De regeerders wensen te weten wat de meerderheid van de burgers wil. Zij formuleren hun vragen in een aantal tekens, in een aantal woorden. De kiezers ontcijferen die tekens, en delen hun wil mee d.m.v. een aantal andere tekens. Nu is het mogelijk dat in dit communicatieproces stoornissen ontstaan. Er kunnen woorden in de vraag voorkomen die de kiezer niet of verkeerd begrijpt, de zinsconstructies kunnen leiden tot misverstanden, de kiezer kan onvoldoende op de hoogte zijn van de stemregels. Daardoor kan een uitslag uit de bus komen, die de echte wil van de kiezers niet weergeeft.

Voor opiniepeilingen (en enquêtes in het algemeen) werden een aantal regels opgesteld, die communicatiestoornissen moeten voorkomen (35).

(34) S. ALDERSON, *op. cit.*, blz. 82.

(35) G. JAVEAU, *op. cit.*, blz. 78-81.

Men dient woorden te gebruiken die zo eenvoudig mogelijk zijn (d.w.z. door zoveel mogelijk mensen begrepen worden). Woorden met verschillende betekenissen dienen in de meest normale betekenis te worden gebruikt. Zinnen waarin reeds een negatie staat zijn af te raden (zoals: « Bent U niet van oordeel dat kruisraketten moeten geplaatst worden in België ? »). De volgorde van de alternatieven dient « logisch » te zijn (wat bv. niet het geval is bij de vraag: « Hoeveel dient de maximumsnelheid op autosnelwegen te bedragen ? 110/130/120 km/u ? »). Deze regels zijn meestal ook op referenda toepasbaar.

Toch is bij een referendum het gevaar voor dergelijke misleidingen zeer klein. Ten eerste wordt een referendum voorafgegaan door informatie- en propagandacampagnes. De kiezer wordt erop gewezen wat « Ja » en wat « Neen » precies inhoudt. Ten tweede treft het communicatieprobleem zowel de voor- als de tegenstanders van een alternatief. Sommige kiezers stemmen per vergissing op A i.p.v. op B, maar andere kiezers stemmen per vergissing op B i.p.v. op A. Het opzettelijk veroorzaken van een communicatiestoornis wordt daardoor minder aantrekkelijk.

Dat dit gevaar niet moet overschat worden, blijkt uit het in 1974 in Italië gehouden referendum over echtscheiding. De vraag was als volgt geformuleerd: « Wilt U dat de Wet Nr 898 van 1 december 1970 — Normen i.v.m. echtscheiding — wordt afgeschaft ? » Nu is het Italiaanse « abrogazione » (afgeschaft) een vrij « moeilijk woord ». Bovendien is de vraag in zijn geheel vrij duister en verwarrend, in die zin dat de voorstanders van het toelaten van echtscheiding « Neen » dienden te antwoorden (de Wet van 1 december 1970 liet echtscheiding voor het eerst toe). Sommige commentatoren waren dan ook van mening dat heel wat Italiaanse kiezers de vraag verkeerd zouden begrijpen. Toch kan uit onderzoeken, en uit een analyse van de uitslagen per provincie afgeleid worden dat de Italiaanse kiezer er wel degelijk in slaagde te stemmen zoals hij wou (36).

IV. Welke instantie heeft het recht de vraag te formuleren ?

Wie bepaalt er of er eenheid van materie is, of er eentoppigheid of waardenbeperving is, of de procedures zijn nageleefd ? Welke instantie heeft het laatste woord bij de concrete formulering van de vraag ? Volgende mogelijkheden zijn denkbaar :

- de groep of instantie die het initiatief nam tot het referendum, en de (eerste) alternatieven bepaalde ;

(36) S. ALDERSON, *op. cit.*, blz. 80-81.

- (de meerderheid in) het parlement ;
- de regering of het staatshoofd ;
- een neutrale instantie.

Bij dit alles kunnen regels vastgelegd worden ; bij het stemmen over uitgewerkte voorstellen kan de preciese vraag zelfs vastgelegd worden. Over de toepassing van deze regels kan opnieuw de regering, het staatshoofd, het parlement of een neutrale instantie (ev. de rechterlijke macht) oordelen.

In Zwitserland is de vraagvorm bij gedeeltelijke grondwetsherziening wettelijk vastgelegd. De Chancellerie Fédérale oordeelt over de formele ontvankelijkheid (bv. of het aantal handtekeningen is bereikt) en over de objectiviteit van de titel. Hiertegen is beroep mogelijk bij het Tribunal Fédéral (het hoogste Zwitserse gerechtshof). De Assemblée Fédérale (het parlement) oordeelt over de eenheid van materie. In Frankrijk is het de president die het laatste woord heeft bij het bepalen van de vraag (37). In Denemarken en Australië is het parlement hiervoor bevoegd. In Groot-Brittannië en in de meeste landen waar buiten formele staatsrechtelijke bepalingen om een referendum werd gehouden, was het de regering die de vraag bepaalde. Bij de Belgische volksraadpleging van 1949 over de terugkeer van Leopold III werd de concrete vraag uitgewerkt door senator Struye in zijn wetsvoorstel tot instelling van een volksraadpleging over de Koningskwestie en alsdusdanig aanvaard door het parlement (38).

Een neutrale instantie bestaat, voor zover mijn gegevens volledig zijn, nergens ter wereld. Toch wordt er in publikaties bijna unaniem voor gepleit (39). Zo'n instantie biedt ongetwijfeld het meest garanties voor objectiviteit. Wanneer de regering of de meerderheid in het parlement bevoegd is, bestaat er een tegenstrijdigheid tussen a) de vereiste van neutraliteit, b) de wens van deze instantie dat één bepaald alternatief als winnaar uit de bus komt. In België zou het Arbitragehof hiervoor geschikt kunnen zijn. Ook de Raad van State zou hiervoor in aanmerking komen. Een beperkte controle is zelfs mogelijk zonder een wijziging van de Wet van 23 december 1946 : wanneer de concrete vraag per K.B. wordt bepaald, en een aantal principes zijn wettelijk vast-

(37) In theorie voorziet Art. 11 van de Franse grondwet dat de president slechts handelt op voorstel van de regering. De praktijk is echter zo geëvolueerd dat de president beslist over het onderwerp, het tijdstip, en de bewoordingen van een referendum.

(38) Voorstel STRUYE, Art. 1, Senaat, B.Z., 1949, nr. 5, 11 ; Kamer 1949-1950, nrs. 8, 10, 12, 56, 68 en 122. Wet van 11 februari 1950, Art. 1.

(39) Zie bv. S. ALDERSON, *op. cit.*, blz. 115-116 ; A.D. BELIFANTE, *De burger en zijn staat*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1966, blz. 79 ; J. BOCHEL (ed.), *The referendum experience*, 1979, blz. 174 ; P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 286.

gelegd, dan zou de Raad van State het K.B. dat daarmee in strijd is, kunnen vernietigen. Vanzelfsprekend kan ook een speciale Referendum Commissie in het leven geroepen worden.

V. Besluit.

De meest extreme vorm van manipulatie bestaat in het voorleggen van alternatieven die niet gewenst zijn, en het achterwege laten van de alternatieven die het meest kanshebbend zijn. Verschillende procedures zijn denkbaar om dit gevaar in te dijken. Het voorleggen van (quasi-) inhoudsloze alternatieven, waardoor de regering een blanco-cheque krijgt, blijkt in Westerse democratieën eerder een theoretisch dan een reëel gevaar te zijn. Men kan zowel principes als uitgewerkte voorstellen ter stemming voorleggen. Beide hebben voor- en nadelen.

Manipulatie van de uitslag is ook mogelijk door twee verschillende onderwerpen in één vraag te bundelen. Het Zwitserse criterium voor eenheid van materie is echter weinig bruikbaar; een nieuw criterium werd voorgesteld.

De belangrijkste problemen bij de concrete formulering van de vraag werden geschetst (geladen woorden of zinswendingen, expliciete of impliciete argumenten in de vraag, communicatiestoornis tussen kiezer en regeerder). Het gevaar voor suggestiviteit is reëel, hoewel minder groot dan bij opiniepeilingen. Het is niet moeilijk een aantal regels te formuleren die suggestiviteit verhinderen. Daarbij kan grotendeels gebruik gemaakt worden van regels m.b.t. opiniepeilingen, waarvan de wetenschappelijke kennis de jongste decennia trouwens sterk is toegenomen (40). Tenslotte is het geraadzaam een aantal regels betreffende de vraagstelling wettelijk vast te leggen, en een neutrale instantie in het leven te roepen die bij dit alles het laatste woord heeft.

Summary : The question wording of a referendum.

Phrasing the question is one of the most delicate points of a referendum.

A first problem is to choose the most important alternatives. Several procedures to select these alternatives and to avoid some kinds of manip-

(40) De Koning had, in 1967, niet helemaal ongelijk wanneer hij schreef: « De formulering is echter een zaak voor vakmensen, deskundigen, in een vak waarin objectieve normen (voor de ijking van vragen) met een lantarentje te zoeken zijn »: de wetenschappelijke studie van de enquête stond toen niet zo ver als nu. C. DE KONING, « Tegen het referendum », in *Economisch-statistische berichten*, 1967, I, blz. 382.

ulation, exist. There are a lot of arguments for the voting on principles, but also a lot against.

The Swiss criterion for « unity of matter » (to avoid two items in one question) is not workable ; a new criterion is proposed.

The danger of suggestivity (caused by loaded words, by arguments in the question, or by a failure of communication) is real. Rules to prevent these dangers are discussed. Finally, some remarks are made on the problem « who decides on the question ? ». A neutral commission is wishful.





La localisation des lieux de manifestation en Belgique *

par Jozef SMITS,

Licencé en Sciences Politiques et Sociales.

★

La notion d'*action politique* recouvre toutes les activités des membres d'un système politique visant à infléchir, à modifier ou à soutenir (1) le processus de prise de décision politique (*Who gets what, when and how?*) (2). La forme d'action politique qui nous occupera dans cet article est la manifestation. Nous définissons la *manifestation* comme « un rassemblement d'individus aux intentions pacifiques, qui se déplacent sur la voie publique ou sur un terrain public, et organisé dans le but de marquer l'opposition et/ou le soutien à un ou plusieurs pouvoirs existant dans une société, ou à leurs représentants, leur idéologie ou leurs valeurs, la politique qu'ils appliquent ou voudraient appliquer, leur absence de politique, leurs actions antérieures ou celles qu'ils envisagent » (3).

Une des caractéristiques intéressantes de cette forme d'action est la place qu'elle occupe dans l'échelle des moyens d'action. Les recherches

* Le présent article reprend une partie des recherches sur la « Démocratie dans la rue » (les manifestations en Belgique), financées en grande partie par le fonds de recherches de la K.U.Leuven, auquel va toute notre gratitude. Les résultats complets sont publiés dans J. SMITS, *Democratie op straat. Een analyse van de betogingen*, Leuven, ACCO, 1984, 373 p.

(1) L.W. MILBRATH, M.L. GOEL, *Political Participation. How and Why do People Get Involved in Politics?* Chicago, 1977, p. 2. Nous préférons le terme « action politique » à « participation politique ». La participation politique est ordinairement et parfois exclusivement associée aux formes de comportement institutionnalisées ou électorales. Le champ sémantique interne « action politique » est bien plus large : il englobe toutes les formes de comportement politique, institutionnalisées ou non, conventionnelles, moins conventionnelles ou pas conventionnelles du tout.

(2) H.D. LASSWELL, *Politics : Who Gets What, When, How?*, New York, 1952.

(3) L. HOLVOET, « Enkele "zachte" vormen van directe actie binnen de parlementaire democratie (II) », dans *Politica*, 1981, n° 1, p. 6.

d'A. Marsh montrent en effet qu'en tant que moyen d'action, la manifestation se trouve au point médian de l'échelle des comportements politiques orthodoxes-hétérodoxes (4). La manifestation n'appartient pas au groupe des formes d'action politique strictement conventionnelles telles que l'expression d'un vote, la signature d'une pétition, la participation à une campagne électorale, l'acceptation d'un mandat dans une organisation politique ou parapolitique, pas plus qu'elle ne s'inscrit parmi les formes d'action politiques non conventionnelles comme la prise d'otages ou le recours à la violence. La manifestation constitue ainsi une forme de transition entre ces deux catégories de comportement.

En outre, il ressort d'une enquête réalisée par l'AGLOP en 1975 que la manifestation occupe également une position médiane dans l'éventail des actions auxquelles recourt le citoyen belge. Lorsqu'il entreprend une action d'opposition, celui-ci s'adresse par priorité à une organisation représentative afin de combattre une mesure qu'il ressent comme contraire à ses intérêts ou au bien commun. Après l'organisation représentative viennent l'homme politique et l'administration. La manifestation occupe la quatrième place dans cette hiérarchie. Moyen d'action moins conventionnel et plus direct, la manifestation se situe donc en ordre utile dans la panoplie oppositionnelle du citoyen belge, pour qui elle n'est en aucun cas une forme inhabituelle ou extrême de recours. Au contraire, les citoyens dont la participation politique est la plus active y voient la modalité d'action par excellence, et elle vient en second lieu pour les citoyens très bien informés et pour les mécontents (5).

C'est récemment que les comportements politiques peu conventionnels ont commencé à faire l'objet d'études scientifiques. Cette situation s'explique par le fait que les politologues se sont très longtemps penchés exclusivement sur les formes conventionnelles ou canoniques de l'action politique. Ces dernières relèvent d'un comportement qui correspond au cadre légal ou aux habitudes régissant l'action politique dans un régime donné.

Parallèlement au mouvement de contestation des années 60, l'intérêt pour les formes d'action politique peu conventionnelles est allé croissant. Sans être absolument inédits, ces moyens d'action ont alors et depuis lors été utilisés davantage. Le changement de style qui s'est fait jour au cours des années 60 a été si marquant que d'aucuns n'ont

(4) A. MARSH, « Explorations in unorthodox political behaviour : a scale to measure protest potential », dans *European Journal of Political Research*, 1974, n° 2, pp. 107-130, et A. MARSH, *Protest and Political Consciousness*, Londres, 1977, pp. 41-43.

(5) E. DE GRAEVE - LISMONT, « Het oppositioneel gedrag van de Belgische staatsburger », dans *Res Publica*, 1975, n° 3, pp. 517-544.

pas hésité à qualifier la démocratie occidentale de *Demonstration Democracy*, et sa culture politique de « culture de participation » (6).

Bon nombre des recherches scientifiques consacrées aux moyens d'action politique peu conventionnels sont limitées dans l'espace et dans le temps, les auteurs axant leur étude sur des actions ou vagues de protestation particulières, telles que le mouvement des droits civiques aux Etats-Unis ou le mouvement de mai 68 en Europe occidentale. Outre les études de cas, il faut citer à cet égard les recherches portant sur les attitudes vis-à-vis des formes d'action politique, en soulignant toutefois les restrictions qu'impose le fossé entre « conscience possible » et comportement réel. Ces contributions permettent néanmoins d'affirmer de façon relativement certaine que la panoplie des actions politiques à la disposition du citoyen actif s'est élargie, et que les moyens d'action peu ou non conventionnels y occupent une place plus importante (7).

Dans le présent article, nous nous attacherons à déterminer dans quelle mesure la localisation géographique de la conduite des manifestations constitue un critère significatif de différenciation. Nous avons puisé nos données empiriques dans un inventaire des manifestations organisées en Belgique entre 1953 et 1974, constitué à partir des archives de la Gendarmerie et des journaux *De Standaard*, *Het Laatste Nieuws*, *La Libre Belgique*, *Le Soir* et *Le Peuple* (8). Nous classerons tout d'abord les lieux de manifestation en fonction de leur degré d'urbanisation, selon une typologie établie par l'Institut National des Statistiques (9), qui distingue entre grandes agglomérations, villes moyennes et régionales, et communes urbanisées et rurales.

Dans une seconde étape, nous analyserons la répartition des manifestations selon les régions du pays, la Flandre et la Wallonie, en faisant la part de Bruxelles, ville capitale.

Enfin, nous tenterons de mettre en perspective la « carte des manifestations » vis-à-vis des trois lignes traditionnelles de clivage de la poli-

(6) A. ETZIONI, *Demonstration Democracy*, New York, 1970, p. 108.

N.F. CANTOR, *The Age of Protest*, Londres, 1970, p. 306.

M. KAASE et A. MARSH, « Political Action. A Theoretical Perspective », dans S.H. BARNES, M. KAASE et al., *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, 1979, p. 49.

(7) M. KAASE et A. MARSH, « Political Action Repertory », dans S.H. BARNES, M. KAASE et al., *op. cit.*, pp. 142-145.

(8) M. DEWEERDT, *Inventaris van de betogingen in België 1953-1974*, Louvain, 1975.

J. SMITS, *Inventaris van de betogingen in België 1960-1974. Samengesteld op basis van het Rijkswaachtarchieef en de dagbladen De Standaard, Het Laatste Nieuws, Le Soir, La Libre Belgique en Le Peuple*, Louvain, 1982, 222 p.

(9) I.N.S., *Etudes Statistiques*, 1978, n° 51, pp. 37-68.

tique belge : les questions socio-économiques, les problèmes idéologiques et/ou confessionnels, les tensions communautaires.

1. Les lieux de manifestations considérés en fonction de leur degré d'urbanisation.

Les études comparatives portant sur l'action politique dans les zones urbaines par rapport aux zones non ou peu urbanisées ne permettent pas de dégager de conclusions univoques : selon les uns, l'activité politique est la plus intense dans les zones urbaines, alors que pour les autres, c'est dans les zones rurales qu'elle est la plus vive (10). La divergence de ces résultats ne s'explique pas tant par une différence quantitative, la taille des zones d'habitation, que par des écarts qualitatifs entre ces zones. A se limiter à l'opposition entre zones urbaines et rurales, on constate que la ville se définit comme une zone d'habitation caractérisée par un intérêt plus vif pour les problèmes de politique nationale, par une abondance de possibilités d'interaction et de communication, par la concentration et la « proximité » des événements politiques, ainsi que par la présence des institutions et partis politiques et des organisations représentant les intérêts de différents groupes de citoyens. Au rebours, la campagne se définit comme une zone d'habitation où le citoyen est davantage concerné par les problèmes de politique locale, où il s'insère dans une communauté réduite et fortement intégrée (village, hameau, quartier), où les interactions et la communication empruntent des canaux moins formels, où les événements politiques sont plus espacés et plus « lointains », et où sont établies peu d'organisations politiques ou autres (11). La différenciation socio-politique des zones urbaines et rurales, générée par des différences sociales, économiques et culturelles, détermine fortement la fréquence et la forme des actions politiques que le chercheur y rencontre.

1.1. Manifestations et manifestants : répartition selon le degré d'urbanisation.

Quelle est l'importance de la manifestation en tant que moyen d'action politique, selon le degré d'urbanisation de ses lieux et « l'urbanité » de ses acteurs ? Le tableau I fournit la réponse à cette question.

(10) L. HUYSE, *De niet-aanwezige staatsburger*, Antwerpen, 1969, pp. 146-147.

(11) L.W. MILBRATH, M.L. GOEL, *op. cit.*, pp. 106-110.

W. DEWACHTER, *Politieke Sociologie* (Deel II), Leuven, 1982, pp. 76-81.

L. HUYSE, *op. cit.*, pp. 147-153.

F.J. HEUNKS, *De Nederlanders en hun samenleving*, Amsterdam, 1979, pp. 86-87.

TABLEAU I

Manifestations et manifestants : répartition selon le degré d'urbanisation (1953-1974)

Lieux de manifestation classés selon leur degré d'urbanisation	Manifestations		Manifestants		Pourcentage des communes en 1970	Pourcentage de la population en 1970
	%	N	%	N		
Communes rurales	1,1	55	0,4	19.546	27,2	5,5
Communes urbanisées	12,9	623	7,3	348.187	64,0	45,8
Villes moyennes	18,7	904	14,6	697.403	8,8	48,7
Villes régionales	23,1	1.112	20,0	957.431		
Grandes agglomérations	42,7	2.061	55,6	2.657.657		
Lieu de manifestation Inconnu	1,5	70	2,1	101.339	—	—
	100	4.825	100	4.781.563	100	100

TABLEAU II

Ampleur moyenne des manifestations par lieux de manifestation, classés selon leur degré d'urbanisation (1953-1974)

Lieux de manifestation classés selon leur degré d'urbanisation	Ampleur moyenne des manifestations
Communes rurales	355
Communes urbanisées	559
Villes moyennes	771
Villes régionales	861
Grandes agglomérations	1.289
Moyenne générale de manifestants par manifestation	991

Il en ressort clairement que le nombre de manifestations et de manifestants est directement proportionnel au degré d'urbanisation. On manifeste peu dans les communes rurales, davantage dans les villes régionales, fréquemment, et en nombre, dans les grandes agglomérations. Près de la moitié des manifestations du corpus étudié se sont déroulées dans les cinq grandes agglomérations : Bruxelles, Anvers, Gand, Liège et Charleroi. Tout se passe comme si les organisateurs estimaient que le « rendement fonctionnel » des grandes agglomérations est important lorsqu'il s'agit de manifester. En additionnant les pourcentages recensés pour les grandes agglomérations, les villes régionales et les villes moyennes, on constate que ces zones d'habitation totalisent 84,5 % des manifestations, un chiffre éloquent. La manifestation est donc essentiellement un phénomène urbain.

Les tableaux I et II font apparaître tout aussi clairement que la participation aux manifestations augmente avec le degré d'urbanisation : l'ampleur moyenne des manifestations est directement proportionnelle au

degré d'urbanisation. Les nombres de manifestants recensés pour les grandes agglomérations dépassent de loin le pourcentage de manifestations qu'on y enregistre : du nombre total de manifestants, plus de la moitié ont manifesté dans ces zones d'habitation. L'ampleur des manifestations tenues dans les grandes agglomérations est supérieure à la moyenne, alors que l'ampleur moyenne de celles tenues dans les autres zones d'habitation se situe en-deçà de la moyenne générale, et que chacune de ces dernières se caractérise par une fraction moins élevée du total des manifestants que du total des manifestations.

Ainsi donc, la manifestation se range parmi les formes d'action politique dont le terrain se situe par prédilection dans les zones urbanisées, voire fortement urbanisées, et beaucoup moins dans les zones d'habitation rurales. Vis-à-vis du moyen d'action que constitue la manifestation, on observe ainsi le caractère fonctionnel dont sont investis les facteurs stimulant la participation et propres à la ville : intérêt plus marqué pour les problèmes politiques nationaux et plus grande « proximité » de ceux-ci, existence d'un réseau étendu de communications et présence nombreuse d'organisations. Cette fonctionnalité joue souvent sur deux plans. Ainsi, l'action des médias peut favoriser la mobilisation avant comme après la manifestation. Avant, par l'annonce, dans les journaux, à la radio, à la télévision et dans d'autres médias, de la tenue d'une manifestation, annonce assortie de prises de position favorables ou défavorables sur l'organisation de celle-ci, sur son thème ou ses méthodes ; après, par l'écho positif ou négatif donné à l'événement, écho qui contribue à déterminer la « rentabilité » de celui-ci. En tant que facteur de mobilisation, le statut des organisations présentes dans la ville se dédouble lui aussi : elles peuvent soit être le moteur de la manifestation, soit en être la cible.

Peut-on observer, au cours de la période 1953-1974, des glissements dans les caractéristiques des lieux de manifestation classés selon leur degré d'urbanisation ? Pour répondre à cette question, nous avons divisé cette période en trois sous-périodes (1953-1959, 1960-1967, 1968-1974), et déterminé, pour chacune de ces dernières, le pourcentage de chaque zone dans le nombre total de manifestants et de manifestations. Les résultats obtenus selon cette périodisation fine sont donnés au tableau III.

Les glissements entre les deux catégories principales, villes et communes, sont minimes. Si les pourcentages recensés pour les communes rurales et urbanisées progressent de sous-période en sous-période, cette augmentation reste toutefois limitée. Après 1968 comme avant, les communes rurales ne semblent guère réunir de facteurs mobilisants pour ce qui concerne les manifestations.

TABLEAU III
Manifestations et manifestants :
évolution de leur répartition selon le degré d'urbanisation

Lieux de manifestation classés selon leur degré d'urbanisation	1953-1959				1960-1967				1968-1974			
	Manifestations		Manifestants		Manifestations		Manifestants		Manifestations		Manifestants	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Communes rurales	0,4	2	—	80	0,8	10	0,3	4.378	1,4	43	0,9	15.088
Communes urbanisées	12,4	59	5,6	77.862	12,5	171	7,5	126.009	13,2	393	8,4	144.316
Villes moyennes	21,1	100	9,8	137.140	15,0	205	12,0	199.430	20,1	599	21,0	360.833
Villes régionales	26,7	127	16,6	231.412	25,7	351	21,3	355.340	21,2	634	21,6	370.679
Grandes agglomérations	38,6	183	67,6	945.730	44,3	605	57,7	962.858	42,7	1.273	43,7	749.069
Lieu de manifestation inconnu	0,8	4	0,4	6.382	1,7	23	1,2	19.962	1,4	43	4,4	74.995
	100	475	100	1.398.606	100	1.365	100	1.667.977	100	2.985	100	1.714.980

Tout au long de la période 1953-1974, la manifestation demeure un phénomène massivement urbain. Cependant, on constate qu'entre les régions urbaines, des fluctuations plus importantes se sont fait jour. L'évolution la plus marquante à cet égard est le recul progressif de l'importance des grandes agglomérations quant au nombre de manifestants : au cours des années cinquante, plus de deux tiers des manifestants ont défilé dans les grandes agglomérations ; après 1968, moins de la moitié, alors même que l'importance de cette zone s'affirme pour ce qui concerne le nombre de manifestations.

Le recul du nombre de manifestants dans les grandes agglomérations peut s'expliquer par les grands conflits politiques survenus au cours des différentes sous-périodes. C'est entre 1953 et 1959 que se sont déroulées les manifestations organisées à Bruxelles par le Comité national de défense des libertés démocratiques contre le gouvernement Van Acker, le 26 mars et le 10 juillet 1955 et le 18 mai 1958 (11). Ces deux derniers rassemblements de foule comptent parmi les plus importants de l'histoire politique belge. En tant que tels, ils contribuent dans une mesure non négligeable au poids numérique des manifestants des grandes agglomérations pour la sous-période 1953-1959. La sous-période 1960-1967 connaît la vague de grèves et de manifestations contre la loi unique (1960-1961) et les marches sur Bruxelles (1961 et 1962). Les manifestations contre la loi unique se sont déroulées essentiellement dans les agglomérations de Liège et de Charleroi. Le conflit politique majeur de la sous-période 1968-1974, le problème de « Louvain flamand » (1968), et la majorité des manifestations qu'il a entraînées, ont eu leur point de chute ailleurs que dans les grandes agglomérations. Il en va de même pour les autres vagues de manifestations de cette sous-période, à savoir celles des élèves contre le plan Van den Boeynants (1973) et celles des agriculteurs contre la politique des prix de la CEE (1974).

Bien que la tendance générale de la période 1953-1974 soit à la diminution de l'ampleur moyenne des manifestations, il est à noter que cette contraction est plus marquée dans les grandes agglomérations que dans les autres zones (tabl. IV).

Par ailleurs, au cours de la sous-période 1968-1974, les villes moyennes, les villes régionales et les grandes agglomérations enregistrent des nombres de manifestants sensiblement identiques (l'importance numérique moyenne des manifestations est même légèrement supérieure dans les villes moyennes par rapport aux villes régionales et aux grandes agglomérations). Au cours des deux autres sous-périodes considérées, l'ampleur des manifestations était bien différenciée selon ces trois zones.

TABLEAU IV

Evolution de l'ampleur moyenne des manifestations par zone d'habitation

Lieux de manifestation classés selon leur degré d'urbanisation	1953-1959	1960-1967	1968-1974
Communes rurales	40	438	351
Communes urbanisées	1.320	737	367
Villes moyennes	1.371	973	602
Villes régionales	1.822	1.012	585
Grandes agglomérations	5.168	1.591	588

S'il persiste une différence notable, pendant la sous-période 1968-1974, entre l'ampleur moyenne des manifestations en zones urbaines et en zones rurales, la différence entre la taille moyenne des manifestations dans les communes rurales et urbanisées s'est pratiquement effacée entre 1968 et 1974. On assiste donc à un nivellement entre la taille moyenne des manifestations dans les grandes agglomérations, les villes moyennes et régionales d'une part et les communes urbanisées et rurales d'autre part.

1.2. *La répartition des manifestations selon les catégories socio-professionnelles et selon les lieux de manifestation, classés en fonction de leur degré d'urbanisation.*

Existe-t-il des lieux de manifestation préférentiels selon les différentes catégories socio-professionnelles ? C'est bien ce que montrent les données du tableau V. D'une façon générale, on peut affirmer que les manifestations d'ouvriers se produisent majoritairement dans les régions industrialisées, les villes et leur périphérie, alors que les manifestations d'employés et de fonctionnaires ont lieu par prédilection dans les centres urbains, où se concentrent également les activités tertiaires et administratives.

Les ouvriers manifestent surtout dans les grandes agglomérations, dans les villes moyennes et dans les communes urbanisées ; on enregistre étonnamment peu de manifestations ouvrières dans les villes régionales. Les lieux de manifestation choisis par les ouvriers et par les employés sont fort différents : les employés se portent davantage dans les grandes agglomérations, ou encore les villes régionales, et ne manifestent jamais, ou presque jamais, dans les zones peu urbanisées. Pour les manifestations associant ouvriers et employés, on observe un profil de localisation intermédiaire entre celui des manifestations ouvrières et celui des manifestations d'employés.

TABLEAU V

La répartition des manifestations selon les catégories socio-professionnelles et selon les lieux de manifestation, classés en fonction de leur degré d'urbanisation (1953-1974) (en %)

Lieux de manifestation classés selon leur degré d'urbanisation	Salarisés						Indépendants				Population scolarisée				Non-actifs	Catégories socio-professionnelles diverses
	Ouvriers	Employés	Ouvriers et employés	Fonctionnaires	Salarisés en général	Salarisés*	Agriculteurs	Classes moyennes	Professions libérales	Indépendants*	Etudiants	Elèves	Jeunes	Population scolarisée*		
Communes rurales . . .	—	—	—	—	0,2	0,1	7,6	—	—	5,8	0,1	—	1,2	0,2	—	0,7
Communes urbanisées . . .	24,1	2,7	18,3	1,5	16,2	14,0	33,8	11,6	—	27,9	2,5	8,2	12,2	4,8	9,4	12,9
Villes moyennes . . .	25,2	1,3	19,5	11,6	21,0	18,4	37,9	15,5	9,1	31,5	5,6	49,0	14,6	19,1	3,1	13,5
Villes régionales . . .	12,6	29,3	17,1	33,0	24,9	23,4	11,4	33,5	—	15,8	39,5	22,8	23,2	33,5	21,9	18,1
Grandes agglomérations . . .	38,1	67,7	45,1	53,9	37,7	44,1	9,3	39,4	90,9	18,4	52,3	20,0	48,8	41,4	65,6	54,8
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	N = 285	N = 74	N = 81	N = 266	N = 413	N = 1119	N = 535	N = 155	N = 22	N = 712	N = 863	N = 404	N = 82	N = 1349	N = 32	N = 1543

* Les pourcentages mentionnés dans cette colonne ont trait au total des subcatégories mentionnés dans les colonnes précédentes.

Le profil de localisation des manifestations de fonctionnaires ressemble à celui des employés : les fonctionnaires manifestent principalement dans les grandes agglomérations et dans les villes régionales, mais aussi dans les villes moyennes. Lorsque les trois catégories précitées manifestent ensemble, elles défilent de préférence dans les grandes agglomérations, parfois dans les villes moyennes et régionales, plus rarement dans les communes urbanisées. Il est rarissime que les communes rurales soient le théâtre de manifestations de salariés.

Les lieux où les agriculteurs manifestent s'écartent nettement de ceux choisis par les catégories socio-professionnelles considérées jusqu'à présent. Les manifestations d'agriculteurs se concentrent principalement dans les zones à degré réduit ou moyen d'urbanisation, à savoir les villes moyennes et les communes urbanisées. Parmi toutes les catégories socio-professionnelles, les agriculteurs sont les seuls à manifester de temps à autre dans les communes rurales. Les classes moyennes organisent leurs manifestations de préférence dans les grandes agglomérations et dans les villes régionales, les professions libérales presque exclusivement dans les grandes agglomérations.

Les étudiants manifestent à l'ombre des principales institutions universitaires et écoles d'enseignement supérieur. C'est dire que les grandes agglomérations et les villes régionales sont leurs principaux lieux de manifestation.

La plupart des manifestations d'élèves se sont déroulées dans les villes moyennes. Les jeunes, tout comme les étudiants, manifestent surtout dans les grandes agglomérations, encore qu'il s'agisse d'une zone moins préférentielle pour eux-là que pour ceux-ci.

Les grandes agglomérations sont le point de chute par excellence lorsque diverses catégories socio-professionnelles se joignent pour manifester, et plus encore pour les manifestations de non-actifs.

Ainsi donc, nous pensons pouvoir répondre par l'affirmative à la question s'il existe différents profils de localisation des manifestations en fonction des catégories socio-professionnelles. Mais malgré la diversité que l'on observe, il n'est pas inutile de rappeler le rôle joué par les grandes agglomérations en tant que lieux de manifestation : agriculteurs et élèves mis à part, la majorité (absolue ou relative, selon le cas) des catégories socio-professionnelles y organise ses rassemblements.

1.3. La répartition des thèmes des manifestations en fonction des lieux, classés selon leur degré d'urbanisation.

Observe-t-on également des différences entre les thèmes selon le degré d'urbanisation des lieux où se tiennent les manifestations ?

Le tableau VI fait apparaître que près des deux tiers des manifestations en rapport avec la politique étrangère et plus de la moitié de celles en rapport avec la politique intérieure se sont déroulées dans les grandes agglomérations. Pour ces thèmes plus que pour les autres, les facteurs de mobilisation sont plus agissants dans les grandes villes. Ceci s'explique par le caractère spécifique des thèmes de politique étrangère et intérieure, qui ont des connotations moins locales que ceux liés à d'autres

TABLEAU VI

La répartition des thèmes des manifestations en fonction des lieux, classés selon leur degré d'urbanisation (1953-1974) (en %)

Lieux de manifestation classés selon leur degré d'urbanisation	Politique étrangère et politique de défense	Politique sociale	Politique économique	Politique financière	Politique intérieure	Politique culturelle
Communes rurales .	—	0,5	5,3	1,1	1,0	0,3
Communes urbanisées	3,4	15,4	30,6	16,3	11,0	7,8
Villes moyennes . .	14,1	18,9	32,9	21,5	9,2	20,0
Villes régionales .	19,0	22,0	14,0	27,2	23,5	32,9
Grandes agglomérations	63,5	43,2	17,2	33,9	55,3	39,0
	100	100	100	100	100	100
	N = 769	N = 1037	N = 674	N = 368	N = 719	N = 1103

secteurs politiques. C'est à coup sûr le cas pour les thèmes de politique étrangère : en règle générale, le mobile des manifestations de ce genre est « la » politique d'un pays étranger ou « la » politique belge étrangère ou de défense, au lieu que les manifestations à caractère social, par exemple, prennent souvent pour motif la politique d'emploi ou des salaires d'une entreprise.

A notre sens, il en va de même pour la politique intérieure, dont un grand nombre de points sensibles ont un caractère général ou « national » : organisation de l'état, droits et libertés, maintien de l'ordre, séquelles des guerres, autant de réalités pour lesquelles Bruxelles, en tant que lieu des pouvoirs législatif et exécutif, constitue le centre de décision par excellence. Par ailleurs un certain nombre d'autres thèmes de politique intérieure, tels que le problème des immigrés et l'aménagement du territoire, sont propres aux grandes agglomérations et aux autres zones d'habitation.

Cependant, politique étrangère et politique intérieure ne sont pas contestées exclusivement dans les grandes agglomérations. Ainsi, on peut trouver des exemples de manifestations portant sur la politique étrangère dans des communes urbanisées, et même sur la politique intérieure

dans des communes rurales, fût-ce en nombre restreint et, probablement, d'ampleur modeste.

La prépondérance des grandes agglomérations lorsqu'il s'agit de manifester sur des thèmes de politique étrangère et intérieure n'est pas aussi marquée pour les thèmes ayant trait aux politiques sociale, culturelle et financière. De nombreuses manifestations portant sur la politique culturelle sont organisées dans les villes moyennes et régionales ; outre ces dernières, les manifestations à thème social ou financier se déroulent également dans les communes urbanisées. Ceci s'explique essentiellement par la nature des catégories socio-professionnelles et des secteurs et points politiques dans et sur lesquels elles prennent position de manière préférentielle. La politique sociale et financière concerne surtout les salariés, dont on sait qu'ils manifestent souvent dans les villes moyennes et les communes urbanisées. Les étudiants ont pris régulièrement position sur des thèmes culturels ; or, près de 40 % des manifestations d'étudiants ont eu lieu dans les villes régionales (dont Louvain).

Pour un seul secteur politique, la majorité des manifestations s'est tenue ailleurs que dans les grandes agglomérations : la politique économique. Les manifestations à thème économique ont été organisées davantage dans les villes moyennes et les communes urbanisées. Ce qui s'explique sans difficulté lorsqu'on se représente que la majeure partie des manifestations économiques ont été le fait d'agriculteurs, et que les deux tiers des manifestations d'agriculteurs ont eu lieu dans les villes moyennes et les communes urbanisées.

2. La répartition des manifestations et des manifestants entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.

Dans la section précédente, nous avons souligné plus d'une fois l'importance des grandes agglomérations en tant que lieux de manifestation. Près de la moitié des manifestations s'y déroulent et plus de la moitié des manifestants s'y rassemblent. Une des cinq grandes agglomérations réunit davantage de facteurs stimulants que les quatre autres, à savoir Bruxelles. Dans cette section, nous nous attacherons à dégager la spécificité des manifestations tenues à Bruxelles et à cerner les caractéristiques de celles organisées en Flandre et en Wallonie.

2.1. La répartition des manifestations et des manifestants entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.

Le tableau VII fait apparaître que les manifestations, pendant la période considérée, ont été organisées pour plus de la moitié en Flandre,

TABLEAU VII

Répartition des manifestations et des manifestants
entre Flandre, Wallonie et Bruxelles (1953-1974)

Région	Manifestations		Manifestants		Ampleur moyenne des manifestations
	%	N	%	N	
Flandre	52,3	2.524	40,1	1.917.807	760
Wallonie	29,3	1.414	30,2	1.445.492	1.022
Bruxelles	18,3	884	29,6	1.412.871	1.598
Région Inconnue	0,1	3	0,1	5.393	—
	100	4.825	100	4.781.563	991

pour un peu moins d'un tiers en Wallonie et près d'un cinquième à Bruxelles. C'est une première constatation, qui peut étonner : entre 1953 et 1974, on a manifesté davantage en Flandre qu'en Wallonie et dans l'agglomération bruxelloise. Elle incite à nuancer l'image d'une Flandre calme et plutôt passive, contrastant avec une Wallonie agitée, parfois révolutionnaire.

Un deuxième fait remarquable concerne le rôle de Bruxelles : près d'une manifestation sur cinq s'est déroulée sur le territoire d'une des 19 communes bruxelloises. La part de Bruxelles dans les manifestations organisées dans les grandes agglomérations s'élève à 42,9 %. En d'autres termes, les 19 communes bruxelloises ont connu pratiquement autant de manifestations que les quatre autres grandes agglomérations réunies.

L'ampleur moyenne des manifestations est la plus faible en Flandre et la plus importante à Bruxelles. Les manifestations en Wallonie comptent en moyenne un nombre de manifestants sensiblement plus élevé qu'en Flandre. Quant à la manifestation bruxelloise moyenne, elle compte deux fois plus de participants que la manifestation moyenne en Flandre.

Ainsi donc, la Flandre a connu beaucoup de manifestations, mais d'envergure relativement réduite. Pour la participation aux manifestations, on note, pour la Flandre, un chiffre nettement plus faible que pour la Wallonie. Le fait que les plus grandes manifestations se déroulent à Bruxelles n'est pas surprenant : il corrobore la représentation commune et souligne l'importance de Bruxelles, centre de décision de l'Etat belge. A cet égard, on peut citer une fois encore les grandes manifestations de la période 1953-1974 : celles de la guerre scolaire, les marches sur Bruxelles, les grandes manifestations des organisations syndicales, agricoles et autres. C'est à dessein que ces manifestants se sont réunis à Bruxelles, et non ailleurs. Le phénomène n'est d'ailleurs pas limité à la période étudiée : les manifestations de la première guerre scolaire (1879-1884), les manifestations pour le suffrage universel, les manifestations

pour l'amnistie (avant la deuxième guerre mondiale) et les manifestations anti-missiles ont toutes vu leurs participants défilé dans les rues de Bruxelles. Dans de nombreux cas, elles furent l'aboutissement et le point de mobilisation maximale d'une vague de manifestations plus restreintes, disséminées dans l'ensemble du pays. En tant que telles, elles étaient destinées à faire la preuve, à l'intention des adversaires politiques et/ou des gouvernants, de la force et de la puissance du mouvement d'opposition, et à confronter le pays légal au pays réel. « Bruxelles est à nous », un slogan souvent repris au cours de ces manifestations, symbolise bien les intentions et les sentiments des manifestants.

L'évolution de la part prise par la Flandre et la Wallonie dans le nombre de manifestations et de manifestants fait apparaître des fluctuations assez importantes de sous-période en sous-période (tabl. VIII).

TABLEAU VIII

**Evolution de la répartition des manifestations et des manifestants
entre Flandre, Wallonie et Bruxelles**

Région	1953-1959		1960-1967				1968-1974					
	Manifes- tations %	Manifes- tants N	Manifes- tations %	Manifes- tants N	Manifes- tations %	Manifes- tants N	Manifes- tations %	Manifes- tants N	Manifes- tations %	Manifes- tants N		
Flandre	63,4	301	37,0	517.063	43,3	591	30,4	507.540	54,7	1.632	52,1	893.204
Wallonie	18,3	87	13,5	188.407	40,7	556	47,1	786.081	25,8	771	27,5	471.004
Bruxelles	18,3	87	49,5	693.136	16,0	218	22,5	374.356	19,4	579	20,1	345.379
Région incon- nue	—	—	—	—	—	—	—	—	0,1	3	0,3	5.393
	100	475	100	1.398.606	100	1.365	100	1.667.977	100	2.985	100	1.714.980

Les années cinquante ont surtout connu des manifestations en pays flamand : près des deux tiers des manifestations de cette sous-période s'y sont déroulées. Pendant la première moitié des années soixante, les manifestations sont prépondérantes en Wallonie, pour redevenir plus nombreuses en Flandre après 1968.

La part de Bruxelles, toujours un peu moins d'un cinquième des manifestations, est restée stable au long des années.

Par contre, la part de Bruxelles dans le nombre de manifestants a fluctué, passant de la moitié du nombre total de manifestants pendant les années cinquante, à un cinquième pendant les sous-périodes ultérieures. Le score élevé réalisé par la Flandre quant au nombre de manifestations entre 1953 et 1959 s'explique essentiellement par la guerre scolaire. L'absence d'un score correspondant pour le nombre de manifestants peut s'interpréter à la lumière du fait que les grands rassemble-

ments, pendant la guerre scolaire, ont eu lieu à Bruxelles (cf supra), ce qui éclaire du même coup la part relativement élevée prise par Bruxelles quant au nombre de manifestants pendant cette sous-période. Le score relativement élevé de la Wallonie pour la première moitié des années soixante trouve sa source dans les manifestations contre la loi unique, organisées principalement dans cette partie du pays. Les manifestations pour « Leuven Vlaams » ne suffisent pas à expliquer la prédominance de la Flandre, pour les manifestations comme pour les manifestants, pendant la sous-période allant de 1968 à 1974. La vague de manifestations ayant trait à ce point de conflit est en effet trop limitée, par comparaison au nombre total de manifestations de cette sous-période. La seule interprétation à donner aux chiffres est que le mouvement de contestation de la fin des années soixante et du début des années soixante-dix s'est exercé principalement en Flandre.

Nous avons déjà eu l'occasion de souligner que c'est en Flandre que la taille moyenne des manifestations est la plus réduite. Cette remarque, valable pour la période globale, se vérifie pour chacune des sous-périodes (tabl. IX). Le fait le plus frappant qui se dégage du tableau IX est la

TABLEAU IX
Evolution de l'ampleur moyenne des manifestations
en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles

Région	1953-1959	1960-1967	1968-1974
Flandre	1.718	859	547
Wallonie	2.166	1.414	611
Bruxelles	7.967	1.717	596

faible différence d'ampleur entre les manifestations organisées en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles entre 1968 et 1974. Au cours des années cinquante, les manifestations organisées dans l'agglomération bruxelloise comptent en moyenne près de cinq fois plus de manifestants qu'en Flandre et près de quatre fois plus qu'en Wallonie. Pour la première moitié des années soixante, on assiste à une tendance au nivellement, qui se poursuit entre 1968 et 1974. Il est intéressant de constater qu'au cours de cette dernière sous-période, l'ampleur moyenne des manifestations en Wallonie est même légèrement supérieure à celle de l'agglomération bruxelloise.

Au vu de ces résultats, tout se passe comme si Bruxelles, centre de décision de l'Etat belge, avait perdu en importance et en signification. Pendant l'après-68 à tout le moins, les manifestations à Bruxelles n'exer-

cent plus sur les citoyens le même pouvoir d'attraction qu'auparavant. Au cours de cette sous-période, les organisateurs de manifestations ne peuvent guère escompter une plus grande affluence en choisissant, pour manifester, Bruxelles plutôt qu'un autre lieu. Cette perte d'attrait de Bruxelles en tant que lieu de manifestation est peut-être liée à « l'abus » du choix de Bruxelles ; en d'autres termes, l'organisation hâtive et répétée de manifestations dans la capitale peut donner lieu à une mobilisation inefficace et à un déficit sur le plan des effectifs. On pourrait avancer aussi une autre explication : en raison de la tendance à la régionalisation au sein de l'Etat belge, le caractère national des manifestations à Bruxelles tend à s'effacer, les organisateurs de rassemblements adressant de plus en plus leurs appels à manifester, tantôt aux Flamands, tantôt aux francophones, et non aux deux communautés linguistiques indistinctement.

2.2. La répartition des thèmes de manifestations entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.

Considérées à partir de l'angle thématique, les manifestations se différencient nettement selon qu'elles sont organisées en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles (tabl. X).

TABLEAU X

Répartition des thèmes de manifestations entre Flandre, Wallonie et Bruxelles (1953-1974) (en %)

	Flandre	Wallonie	Bruxelles
Politique étrangère et de défense	12,1	12,3	34,9
Politique sociale	21,1	26,8	17,1
Politique économique	12,7	23,7	6,1
Politique financière	4,7	16,3	3,1
Politique Intérieure	18,7	7,6	20,0
Politique culturelle	30,7	13,3	18,8
	100	100	100
	N = 2483	N = 1397	N = 857

De toutes les manifestations organisées à Bruxelles, celles ayant trait à la politique étrangère et de défense sont les plus nombreuses : environ une manifestation sur trois y a eu pour thème de mobilisation la politique étrangère ou la politique de défense de la Belgique ou d'un autre pays, alors que ce rapport est de 1 à 8 pour la Flandre et la Wallonie. En Wallonie, les points de conflit les plus mobilisateurs ont concerné les politiques sociale, économique et financière. Ces trois catégories thé-

matiques y totalisent plus de deux tiers des manifestations. Par contre, la politique intérieure (dont la plupart des thèmes ont une forte résonance communautaire) est une catégorie étonnamment peu mobilisatrice en Wallonie. La même observation s'applique à la politique financière en Flandre. Les rues de Flandre ont été le théâtre de beaucoup de manifestations à thème culturel ; en effet, la guerre scolaire, la politique de l'enseignement et l'autonomie culturelle (« Leuven Vlaams ») ressortissent à cette catégorie thématique.

Par ailleurs, il faut noter la part importante prise par la politique sociale dans les manifestations en Flandre : ce secteur thématique y dépasse de peu la politique intérieure. Cette importance des thèmes sociaux s'inscrit en porte-à-faux par rapport à la représentation que l'on se fait communément des sensibilités spécifiques à la Flandre et à la Wallonie. Il est communément admis que la Wallonie s'intéresse davantage à la problématique socio-économique, et qu'elle se mobilise davantage sur les thèmes qui y sont liés, alors que la Flandre est plus sensible aux thèmes communautaires et idéologico-confessionnels. Si les résultats du tableau X corroborent la représentation commune pour la Wallonie, ils dessinent une Flandre quelque peu différente, pour la raison que l'on vient d'avancer.

2.3. La répartition des manifestations, selon les catégories socio-professionnelles, entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.

Outre les sensibilités divergentes que l'on observe en Flandre et en Wallonie, on note des différences pour l'appartenance socio-professionnelle des manifestants en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles (tabl. XI). La part relative des manifestations réunissant des catégories socio-professionnelles diverses est la plus faible en Wallonie : dans quatre cinquièmes des manifestations tenues dans cette région, une seule catégorie était représentée au cours de la période étudiée, contre deux tiers en Flandre et moins des deux tiers à Bruxelles. En d'autres termes, les manifestations et leurs thèmes ont une moindre coloration socio-professionnelle en Flandre qu'en Wallonie ; à l'inverse, les citoyens wallons se mobilisent davantage en raison de leur appartenance à une catégorie socio-professionnelle spécifique.

Cela étant, quelles sont les catégories socio-professionnelles qui ont manifesté en Wallonie ? Principalement les salariés, suivis des agriculteurs. Plus d'un tiers des manifestations en pays wallon ont regroupé des salariés : ouvriers, mais surtout ouvriers et/ou employés et/ou fonctionnaires. Les agriculteurs, signant 1 manifestation sur 5, se classent eux aussi en bon ordre.

TABLEAU XI

Répartition des manifestations, selon les catégories socio-professionnelles, entre Flandre, Wallonie et Bruxelles (1953-1974) (en %)

	Flandre	Wallonie	Bruxelles
<i>Salarés</i>			
Ouvriers	5,5	8,9	2,8
Employés	0,7	2,3	3,1
Ouvriers et employés	1,2	3,1	1,1
Fonctionnaires	4,7	5,7	8,0
Salarés en général	5,3	17,7	3,9
	17,4	37,7	18,9
<i>Indépendants</i>			
Agriculteurs	9,7	20,7	3,0
Classes moyennes	2,9	4,0	2,8
Professions libérales	0,2	0,1	1,7
	12,8	24,8	7,5
<i>Population scolarisée</i>			
Etudiants	20,2	10,9	23,4
Elèves	12,3	4,0	4,1
Jeunes	2,1	0,9	1,7
	34,6	15,8	29,2
Non-actifs	0,6	0,5	1,2
Catégories socio-professionnelles diverses	34,6	21,2	43,2
	100	100	100
	N = 2524	N = 1414	N = 884

Par contre, la population scolarisée est descendue assez fréquemment dans la rue en Flandre et à Bruxelles. Cette catégorie représente un tiers des manifestations en Flandre, un peu moins d'un tiers à Bruxelles. A Bruxelles, ce sont surtout les étudiants qui ont manifesté ; en Flandre, les étudiants comme les élèves.

2.4. Les vingt lieux principaux de manifestation.

Le tableau XII dresse le classement des vingt lieux principaux de manifestation. Ces vingt localités ont accueilli plus de la moitié (58,6 %) des manifestations organisées entre 1953 et 1974. Ce chiffre impressionnant confirme une fois de plus le caractère urbain du phénomène que constitue la manifestation.

Comme on pouvait s'y attendre, Bruxelles occupe la première place de ce classement, suivi, à distance respectable, par Anvers, qui a totalisé

TABLEAU XII

Les vingt lieux principaux de manifestation de 1953 à 1974*

<i>Villes ou communes</i>	<i>Nombre de manifestations</i>
1. Bruxelles	715
2. Anvers	421
3. Louvain	254
4. Gand	250
5. Liège	217
6. Mons	118
7. Charleroi	98
8. Malines	92
9. Bruges	84
10. Hasselt	79
11. Courtrai	75
12. Ostende	65
13. Alost	50
14. Tournai	49
15. Genk	48
16. Namur	48
17. La Louvière	47
18. Verviers	43
19. Saint-Nicolas	39
20. Turnhout	35
	2.827

* Pour ce classement, nous n'avons repris, pour les cinq grandes agglomérations, que les manifestations ayant eu lieu au centre, à l'exclusion de celles qui se sont déroulées dans d'autres communes sur leur territoire. C'est ce qui explique la disparité entre le nombre de manifestations retenu ici pour Bruxelles et celui donné pour la capitale au tableau VII.

pratiquement deux fois moins de manifestations que la capitale. Anvers, à son tour, devance de loin Louvain, classée troisième, et dont la position amène à faire remarquer que ce ne sont pas les centres des cinq grandes agglomérations qui saturent les premiers rangs de ce « palmarès ». La troisième place de Louvain s'explique par son statut de première ville universitaire du pays, partant, par la présence d'un grand nombre d'étudiants, catégorie de la population très encline à manifester. La quatrième place revient à nouveau à une grande agglomération, Gand, qui talonne Louvain. Outre sa fonction centrale, au cœur d'une grande agglomération, Gand, à l'instar de Louvain, compte une nombreuse population estudiantine, ce qui contribue à expliquer sa position dans ce classement. Liège, première ville wallonne du classement, vient au cinquième rang, suivie non de Charleroi mais de Mons. Cette sixième place un peu surprenante s'explique par le nombre considérable de manifestations de salariés organisés dans cette ville, ainsi que par sa population étudiante (Mons possède une série d'importantes écoles techniques). Après Charleroi, nous trouvons une série de villes régionales de

Flandre, suivies, en fin de classement, par quelques villes régionales wallonnes.

Une seule des quinze villes régionales manque dans ce classement, à savoir Arlon ; par ailleurs, il inclut une ville moyenne, à savoir Genk. La position de Genk dans ce classement, comme celle de Hasselt, s'explique essentiellement par le grand nombre de manifestations organisées dans ces deux villes contre la fermeture des charbonnages du Limbourg.

3. La localisation des lieux de manifestation en fonction des clivages socio-économiques, communautaires et idéologico-confessionnels.

Dans cette section, nous étudierons la localisation des manifestations dont le thème était lié à l'un des clivages traditionnels du système politique belge, à savoir les questions socio-économiques (capital et travail), les tensions communautaires (Flamands et francophones) et les problèmes idéologiques et/ou confessionnels (catholicisme et laïcité).

3.1. La localisation des manifestations socio-économiques.

Les manifestations articulées sur le clivage socio-économique rassemblent toutes celles dont le thème renvoie aux tensions entre patronat et travailleurs, telles les revendications en matière de démocratie économique, de reconversion économique, d'emploi, de fermeture des entreprises, de politique salariale, etc.

Dans le domaine socio-économique, le stéréotype d'une Wallonie sociale et militante, opposée à une Flandre calme, a la vie dure. Or, il suffit de considérer un indicateur de l'action sociale aussi important que la grève pour constater que les différences sont, sur ce point, moins accusées que la représentation commune ne le fait accroire. Les données concernant la grève font apparaître que le recours à celle-ci est plus rapide et plus fréquent en Wallonie qu'en Flandre, et que les participations sont plus nombreuses, mais que d'autre part, les grèves en pays flamand sont plus intenses et plus longues. Pour l'interprétation des statistiques de grèves, il faut également garder à l'esprit que les secteurs traditionnels de l'industrie — les premiers à être confrontés à la crise et à la mutation — se situent principalement en Wallonie (12). Ce ne sont d'ailleurs pas les seules statistiques de grèves qui nous conduisent à nuancer le stéréotype Flandre calme - Wallonie militante ; les données

(12) H. BALTHAZAR, « Sociale welvaart en overlegeconomie, een onvolkomen wens », dans H. VAN DER WEE et al., *De industrie in België. Twee eeuwen ontwikkeling 1780-1980*, Bruxelles, 1981, pp. 256-257.

discutées dans la section précédente, concernant la répartition des manifestations et de leurs thèmes entre Flandre et Wallonie, vont dans le même sens. S'il est vrai que les manifestations à thème socio-économique sont plus nombreuses en Wallonie qu'en Flandre, l'écart entre ces deux régions n'est pas tel que l'on puisse en conclure que la contestation des politiques sociales ou de certains de leurs aspects soit « affaire de Wallons ».

Cette image globale se voit confirmée par la répartition des manifestations à thème socio-économique (tabl. XIII). C'est en Wallonie que

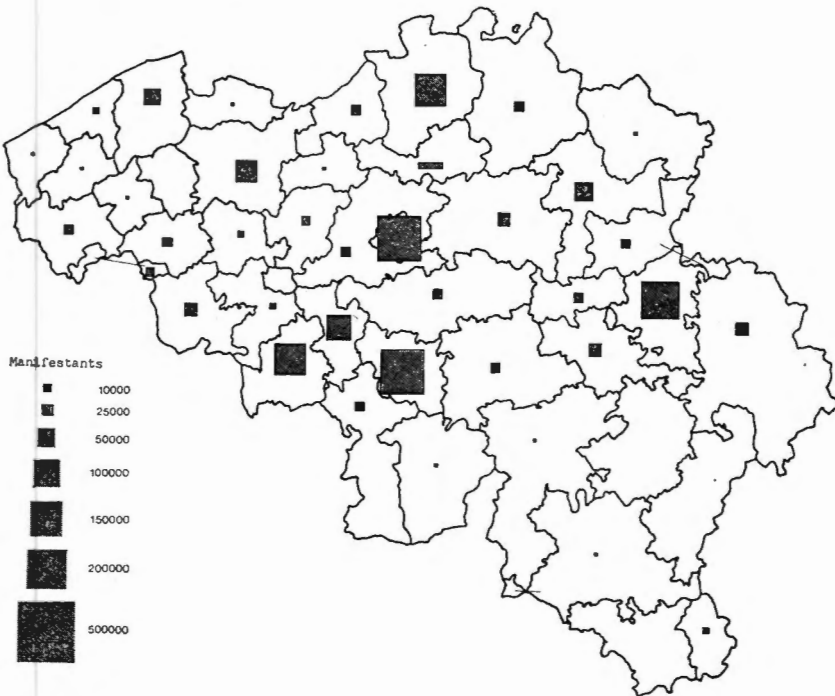
TABLEAU XIII
Répartition des manifestations socio-économiques et de leurs manifestants par région (1953-1974)

Région	Manifestations		Manifestants		Ampleur moyenne des manifestations
	%	N	%	N	
Flandre	42,2	490	28,2	407.983	833
Wallonie	46,4	539	55,2	797.361	1.479
Bruxelles	11,4	132	16,6	239.275	1.813
	100	1.161	100	1.444.619	1.244

se sont déroulées la plupart des manifestations relevant de ce clivage : un peu moins de la moitié du nombre total. En outre, la part prise par la Wallonie dans ce type de manifestations est nettement plus importante que dans le nombre total de manifestations. Le chiffre de la Flandre est moins important, bien qu'il excède les 40 %. La différence entre ces deux régions s'accroît si l'on considère le nombre de manifestants. Plus de la moitié des manifestants recensés se sont mobilisés en Wallonie, moins d'un tiers en Flandre. En moyenne, les manifestations en Wallonie ont réuni deux fois plus de personnes qu'en Flandre. Ce résultat cadre avec ce que nous avons déjà eu l'occasion de constater, à savoir que la participation aux manifestations et aux grèves est plus grande en Wallonie qu'en Flandre. Il n'en reste pas moins que pour le clivage socio-économique, l'agglomération bruxelloise conserve la prépondérance, concernant le nombre de manifestants, qui est la sienne, tous thèmes confondus. La moyenne élevée de Bruxelles s'explique par le caractère « national » des manifestations qui s'y tiennent, et pour lesquelles on mobilise tant en Flandre qu'en Wallonie.

La carte 1 présente au lecteur les contours exacts de la Belgique industrielle : Bruxelles et ses environs ; le bassin industriel wallon : Borinage, Centre, Charleroi ; la ceinture de différentes agglomérations : Liège, Anvers, Gand, Hasselt, Bruges, Louvain, Courtrai, Tournai, Malines.

Elle donne également une image claire des concentrations des manifestants mobilisés sur les thèmes socio-économiques. L'extension de la « Wallonie » s'y matérialise essentiellement par le triangle Charleroi - La Louvière - Mons d'une part, Liège d'autre part. Ce sont là précisément les zones que la fermeture des charbonnages est venue éprouver durement dans les années cinquante. Entre 1957 et 1961, on y a fermé



CARTE 1. — La répartition des manifestants selon le clivage socio-économique, par arrondissement (1953-1974).

19 charbonnages et perdu 42.000 emplois (13). Parallèlement à la crise du secteur houiller, d'autres industries connexes, telles que la sidérurgie, s'y sont trouvées en difficulté. En outre, c'est dans les provinces de Liège et du Hainaut que le mouvement de grèves contre la loi unique a été le plus virulent. Le cœur de cette Wallonie est constitué par Charleroi et ses environs. L'arrondissement de Charleroi compte pratiquement autant de manifestations que l'agglomération bruxelloise (128 contre 132), mais davantage de manifestants (259.181 contre 239.275).

(13) G.L. DE BRABANDER, « Het bouwen van een welvaartstraat », dans H. VAN DER WEE *et al.*, *op. cit.*, p. 210.

De tous les arrondissements, les manifestations tenues dans celui de Charleroi ont la taille moyenne la plus importante, à savoir 2.025 participants. A considérer l'histoire politique et sociale de la Belgique, on constate que la région de Charleroi possède une longue tradition de luttes sociales. C'est dans la région carolingienne qu'ont eu lieu les premières manifestations pour le suffrage universel ; c'est dans cette région encore que les grandes vagues de grèves (dont celles de 1886, de 1932, de 1960-1961) ont trouvé leur source et leur plus grand retentissement.

En Flandre, ce sont les arrondissements d'Anvers et de Gand qui ont réuni le plus grand nombre de manifestations socio-économiques. Les ceintures de ces deux grandes agglomérations sont également les deux centres industriels les plus importants de la région flamande. Anvers et Gand sont suivis par l'arrondissement de Hasselt, concentration que viennent expliquer les grèves mouvementées des mineurs limbourgeois (en 1966 et 1970), et les manifestations auxquelles elles ont donné lieu.

3.2. La localisation des manifestations communautaires.

Les manifestations articulées sur le clivage communautaire rassemblent toutes celles dont le thème renvoie aux tensions entre Flamands et francophones, tels la question « Leuven Vlaams », la définition de la frontière linguistique, l'application de la législation sur l'emploi des langues, le statut linguistique et la délimitation de l'agglomération bruxelloise, le statut des Fourons, etc.

La répartition des manifestations de ce type offre un tout autre profil que celles à thématique socio-économique (tabl. XIV et carte 2). La

TABLEAU XIV

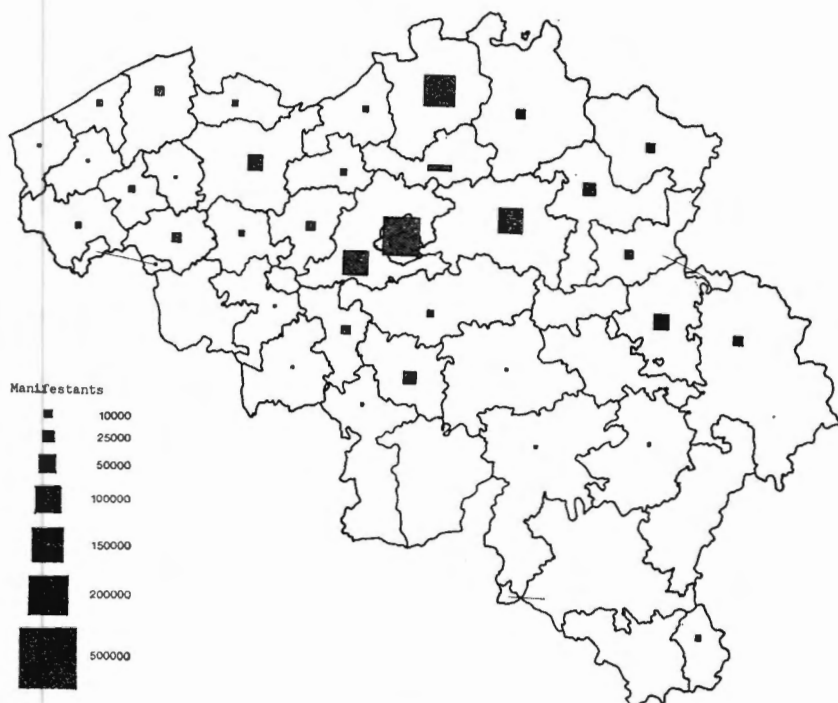
Répartition des manifestations communautaires et de leurs manifestants, par région (1953-1974)

Région	Manifestations		Manifestants		Ampleur moyenne des manifestations
	%	N	%	N	
Flandre	78,9	561	63,5	487.225	868
Wallonie	6,9	49	11,1	85.517	1.745
Bruxelles	14,2	101	25,4	194.737	1.928
	100	711	100	767.479	1.079

mobilisation autour de thèmes communautaires est un fait presque exclusivement flamand, et presque jamais un fait wallon.

« Vlaanderen eisende partij » (La Flandre revendique ses droits) en matière communautaire : les chiffres indiquent que le slogan est profondément ancré. Après la conclusion du pacte scolaire (1958), les verrous

sur le clivage communautaire ont sauté, et la Flandre a connu un mouvement de conscientisation et de mobilisation afin de supprimer le handicap imposé à la Flandre par l'Etat belge unitaire, dominé par les francophones. Les marches sur Bruxelles (21 octobre 1961 et 14 octobre 1962) constituent les premiers succès, et les plus impressionnants, de ce processus de mobilisation. De multiples organisations et comités d'action



CARTE 2. — La répartition des manifestants selon le clivage communautaire, par arrondissement (1953-1974).

flamands voient le jour à la fin des années cinquante et au début des années soixante ; c'est à cette époque aussi que le parti nationaliste flamand, la Volksunie, remporte ses premiers succès électoraux. Au cours de sa période de création et de développement, la Volksunie a souvent concrétisé sa fonction « d'aiguillon » du CVP en descendant dans la rue (14). La rue fut également un lieu privilégié d'action pour un cer-

(14) F. VAN DER ELST, *Twintig jaar Volksunie*, Bruxelles, 1974, 128 + 42.

M. VAN HAGENDOREN, *Van taalstrijd tot staatsvorming*, Louvain, 1982, 320 p.

A. TODTS, *Hoop en wanhoop der Vlaamsgezinden (II). Kroniek van de Vlaamse Beweging 1954-1965*, Louvain, 1967, 357 p.

tain nombre d'organisations nationalistes flamandes de droite et d'extrême-droite, telles que le Vlaamse Militantenorde, Were Di et, plus tard, le Taal Actiecomité.

Le peu de mobilisation dans la partie sud du pays s'explique par la faiblesse du mouvement wallon, et par le fait que les francophones, bruxellois mis à part, n'étaient pas demandeurs en matière communautaire. Le Mouvement Populaire Wallon, créé au lendemain de l'échec de la grève contre la loi unique, a perdu, avec la disparition de son fondateur A. Renard, une bonne partie de son dynamisme et de son attrait. Après quelques actions lors du rattachement des Fourons à la province du Limbourg, le MPW n'a plus guère eu recours à la rue.

L'importance statistique de la Flandre est moins marquée pour le nombre de manifestants que pour celui des manifestations. Au regard de l'ampleur moyenne des manifestations, la tendance générale se confirme pour le thème communautaire : les manifestations dans l'agglomération bruxelloise sont les plus nombreuses, celles organisées en Flandre les moins nombreuses. Néanmoins, il convient de nuancer, en le commentant, l'envergure relativement réduite des manifestations en Flandre par rapport à Bruxelles et à la Wallonie. Une série de grands rassemblements flamands (dont les marches sur Bruxelles) se sont en effet tenus sur le territoire de la capitale. En outre, d'autres manifestations relativement importantes et organisées en pays flamand voient fondre leur poids statistique par l'effet des actions, nombreuses mais comptant très peu d'acteurs, du VMO, du Were Di, du Tak, du comité Verschaeve et d'autres organisations nationalistes flamandes de droite et d'extrême-droite.

La carte 2 montre que, pour la partie flamande du pays, les manifestants ayant participé à des rassemblements à thème communautaire se concentrent essentiellement dans les trois arrondissements d'Anvers, de Hal-Vilvorde et de Louvain. Le total pour ces trois arrondissements représente 58 % du total des manifestants mobilisés en Flandre autour de la thématique communautaire. Ils sont suivis par Gand, Malines, Hasselt, Alost, Bruges, Turnhout, Courtrai et Tongres. Dans les autres arrondissements flamands, la mobilisation est demeurée réduite. Au sud de la frontière linguistique, la concentration la plus forte s'observe dans l'arrondissement de Liège, suivi par Charleroi, Soignies et Verviers. La part des autres arrondissements wallons est marginale.

3.3. La répartition des manifestations idéologico-confessionnelles.

Les manifestations articulées sur le clivage idéologico-confessionnel rassemblent toutes celles dont le thème renvoie aux tensions entre catho-

liques et laïcs. Le conflit idéologico-confessionnel par excellence, au cours de la période allant de 1953 à 1974, est bien entendu la guerre scolaire. Celle-ci débuta en 1954, lorsque L. Collard, Ministre de l'Éducation Nationale dans le gouvernement Van Acker IV, une coalition entre libéraux et socialistes, démit de leurs fonctions 110 professeurs enseignant dans le réseau officiel mais titulaires d'un diplôme de l'enseignement libre. Comme l'affirme T. Luykx, la mesure de Collard inaugura une « période troublée », caractérisée par « une atmosphère de tension extrême... qui trouva un exutoire dans de multiples manifestations de rue » (15). Le Comité national de défense des libertés démocratiques, réunissant le parti chrétien et les organisations sociales chrétiennes, organisa, outre de nombreuses actions locales, deux manifestations de masse à Bruxelles (les 26 mars et 10 juillet 1955) dans le but d'empêcher le vote au Parlement d'une nouvelle législation sur l'enseignement. De son côté, la gauche organisa des manifestations de soutien à la politique du gouvernement Van Acker IV. Après le vote de la loi Collard (27 juillet 1955), la guerre scolaire s'apaisa progressivement, notamment sous l'effet de « l'armistice » conclu entre le Comité national de défense des libertés démocratiques et l'Action commune, pour ne plus connaître que la manifestation de masse organisée le 18 mai 1958 par le Comité national de défense des libertés démocratiques, peu avant les élections législatives. Quelques mois plus tard, les représentants des trois partis traditionnels conclurent la paix scolaire. Le Pacte scolaire permit la pacification, pour une période assez longue, du domaine idéologico-confessionnel, auquel la question de l'avortement ferait connaître de nouvelles tensions au cours des années soixante-dix. Ce dernier point de conflit n'a pas donné lieu à des manifestations très nombreuses. Dès lors, les manifestations s'articulant autour de la thématique idéologico-confessionnelle se sont limitées, pour la période considérée, aux rassemblements de la guerre scolaire.

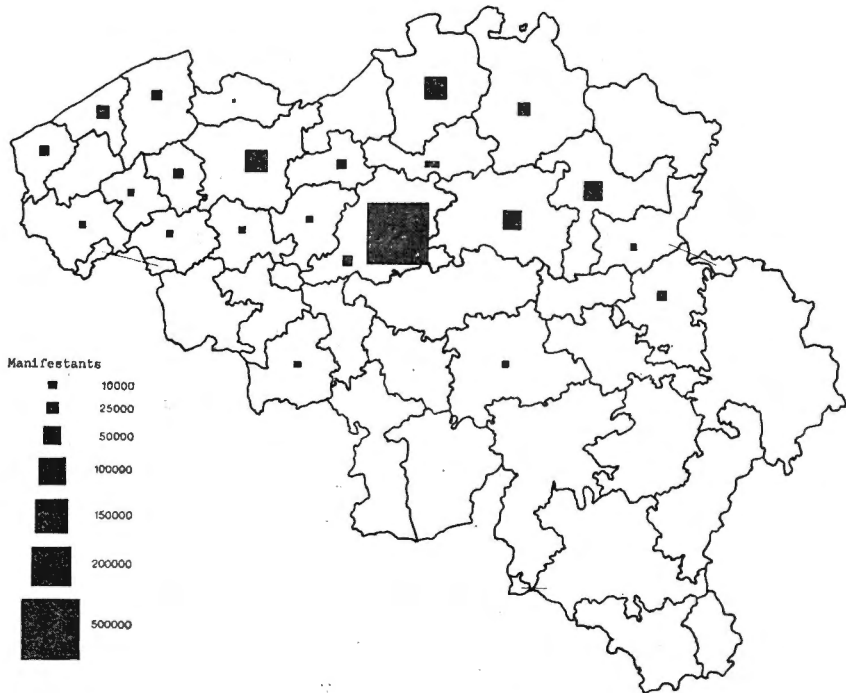
TABLEAU XV

Répartition des manifestations idéologico-confessionnelles et de leurs manifestants, par région (1953-1974)

Région	Manifestations %	N	Manifestants %	N	Ampleur moyenne des manifestations
Flandre	85,9	165	41,5	372.133	2.255
Wallonie	7,3	14	2,8	25.229	1.802
Bruxelles	6,8	13	55,7	498.904	38.377
	100	192	100	896.266	4.668

(15) T. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België*, Bruxelles, 1973, p. 445.

Plus encore que les manifestations générées par le clivage communautaire, celles suscitées par le clivage idéologico-confessionnel se sont concentrées en Flandre (tabl. XV et carte 3). Il n'est nullement exagéré d'affirmer que la mobilisation pour la guerre scolaire a eu lieu exclusivement en Flandre. Une fois de plus, les arrondissements d'Anvers, de Gand et de Louvain constituent le théâtre des manifestations les plus importantes. Les arrondissements de Flandre occidentale et du Limbourg sont mieux représentés pour le clivage idéologico-confessionnel que pour les autres. Quant à la Wallonie, à l'exception de Liège, Namur et Mons, elle est une tache blanche sur la carte des manifestations.



CARTE 3. — La répartition des manifestants selon le clivage idéologico-confessionnel, par arrondissement (1953-1974).

La Flandre totalise non seulement un chiffre écrasant pour ce qui concerne le nombre de manifestations, mais dépasse aussi la Wallonie quant à leur ampleur moyenne. En matière idéologico-confessionnelle, il se dégage ainsi un profil très différent de ceux que nous avons défini précédemment. La part de l'agglomération bruxelloise dans le nombre de manifestants (plus de 50 %) et l'ampleur moyenne des manifestations qui s'y sont déroulées sont elles aussi exceptionnelles. Nous en avons déjà indiqué la raison, qui réside dans l'organisation des manifestations des 26 mars et 10 juillet 1955 et du 18 mai 1958.

Conclusion.

L'action politique, à l'instar de toutes les activités ayant pour but de peser sur les prises de décisions au sein d'un système politique, peut revêtir des formes diverses. Selon les formes d'action qu'il examine et les variables qu'il prend en considération, le chercheur sera amené à rencontrer des schémas différents de participation.

Pour les formes conventionnelles de l'action politique, nous disposons d'abondants matériels d'enquête. Par contre, en ce qui concerne les moyens d'action politique non ou peu conventionnels nous en restons dans la plupart des cas aux études d'attitudes. L'utilisation effective de ces moyens d'actions demeure largement inconnue à ce jour.

Dans le présent article, nous avons exposé les résultats d'une étude sur l'utilisation effective d'un moyen peu conventionnel d'action, à savoir la manifestation. Située à un point médian sur l'échelle de l'orthodoxie et de l'hétérodoxie des comportements politiques, la manifestation offre un excellent gage de représentativité pour qui s'attache à l'étude de l'action politique. Parmi les variables qui caractérisent le phénomène de la manifestation dans la société belge entre 1953 et 1974, nous avons isolé celle constituée par la localisation des rassemblements ; le présent compte rendu est le reflet de l'analyse sociologique à laquelle nous l'avons soumise.

L'analyse des lieux de manifestation classés en fonction de leur degré d'urbanisation montre à suffisance que la manifestation est un phénomène urbain. Il y a peu de zones urbaines où les manifestations soient rares. Dès lors, la manifestation se range parmi les formes d'action politique dont les facteurs de stimulation à la participation se concentrent en nombre bien plus grand dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Ce sont les zones à degré élevé d'urbanisation, les grandes aggro-

mérations, qui exercent le plus grand pouvoir d'attraction sur les organisateurs de manifestations et sur les manifestants potentiels. Ces zones accueillent le plus grand nombre de manifestations et de manifestants.

La concentration patente des manifestations et des manifestants dans les grandes agglomérations peut s'expliquer par la nature même du moyen d'action considéré : la manifestation peut se définir, d'une part, comme l'expression d'un désaccord avec un centre de pouvoir et, d'autre part, comme un appel lancé à l'opinion publique.

Le poids statistique important des grandes agglomérations en tant que lieux de manifestation s'explique en outre par le fait que Bruxelles soit l'une d'entre elles. Capitale du pays et, surtout, centre de décision de l'Etat belge, Bruxelles réunit plus de facteurs favorisant la mobilisation que les quatre autres grandes agglomérations, Anvers, Gand, Liège, Charleroi.

La répartition des manifestations entre les régions fait apparaître que l'on a manifesté davantage en Flandre qu'en Wallonie. Cette conclusion surprenante s'écarte de la représentation commune d'une Flandre calme et d'une Wallonie militante. Si les manifestations ont été plus nombreuses en Flandre, elles réunissent, en moyenne, une participation plus abondante en Wallonie.

Au cours de la période allant de 1953 à 1974, Flamands et Wallons se sont mobilisés sur des thèmes différents lorsqu'il s'agissait de manifester. A ce propos, il convient de noter que le profil de localisation des manifestations diverge selon que celles-ci s'articulent autour des différents clivages traditionnels de la vie politique belge. Les thèmes idéologico-confessionnels et communautaires ont mobilisé exclusivement ou majoritairement la Flandre. En Wallonie prédominent les manifestations à thème socio-économique. L'observation globale selon laquelle les manifestations organisées dans l'agglomération bruxelloise comptent en moyenne le plus grand nombre de participations se répète pour les trois clivages.

Summary : The location of demonstrations in Belgium.

The analysis of demonstration locations classified by degree of urbanization shows that demonstrating is an urban phenomenon. Seldom are demonstrations held in thinly populated residential areas. A demonstration can thus be considered among the forms of political action for

which the participation stimulating factors are clearly more present in urban areas than in rural areas.

The distribution of the demonstrations over the regions indicates that more demonstrating is done in Flanders than in Wallonia. Flemings and Walloons, moreover, appeared in the streets for different points of conflict during the period from 1953 to 1974.

Demonstrations with ideological themes overwhelmingly, and communitarian themes mostly, occurred in Flanders; demonstrations for socio-economic purposes occurred mostly in Wallonia. Demonstrations in the capital, Brussels, had the most participants on the average in general and also for the three conflict areas.





De kansen op conflict, mobilisatie en actie in een separatistisch proces

door Liesbeth HOOGHE,

Aspirante van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek.

*

In de politologie zijn studies over separatisme momenteel populair. Toch ontbreekt het dit studieveld aan een richtinggevend analyse-schema. Het gevolg hiervan is dat het onderwerp weinig systematisch aangepakt wordt.

1. Opzet van dit artikel.

Wanneer hij de wetenschappelijke literatuur over separatisme heeft doorgenomen, blijft de geïnteresseerde lezer onvoldaan achter. Ofwel werd hij geconfronteerd met algemeen-theoretische studies, soms pareltjes qua logische constructie maar weinig bruikbaar voor het begrip van concrete separatismen. Ofwel heeft hij uit boeiende monografieën geleerd hoe uniek dit of gene separatistische streven wel is, maar niet hoe hij zijn geval kan duiden.

De studie van het separatisme zou al een hele stap vooruit zetten, mocht ze meer expliciet werken in de richting van een compromis tussen algemeenheid en specificatie. Daarom is een analyse-schema momenteel handiger dan een model. Een analyse-schema legt immers verbandingen naar een algemeen model, maar biedt tegelijk kanalen voor empirisch onderzoek aan. Dit neemt niet weg dat modelvorming het doel van de wetenschappelijke arbeid blijft. Maar de opbouw van een analyse-schema is een belangrijke tussenfase op weg naar zo een model. Hiervoor kunnen belangrijke inzichten verworven worden uit de voornaamste theoretische werken en uit de literatuur over concrete separatismen. Dit artikel wil aantonen dat het de moeite loont deze oefening te maken.

De eerste fase op weg naar een bruikbaar analyse-schema is een duidelijke omschrijving van de probleempunten voor de analyse van een separatistisch proces.

Separatisme verwijst naar het proces van afscheiding door een volk van een bepaald staatsverband, met het doel een eigen staat te vormen. Twee onbekenden in het proces zijn de tijd die het proces in beslag neemt, en de complexiteit waardoor het verloop gekenmerkt is. Het zijn deze onbekenden waaraan een analyse-schema moet tegemoet komen.

Vooreerst is het vrij moeilijk de *tijdsfactor* juist in te schatten. Separatisme is doorgaans een langdurig proces. De Europese geschiedenis is rijk aan voorbeelden: Ierland, Noorwegen, IJsland, Baskenland en Catalonië. Toch zijn er ook statenscheidingen die een kort verloop hebben gekend. Het meest frappante voorbeeld is ongetwijfeld de afscheiding van België in 1830. Een beter inzicht in de factoren die het verloop versnellen of afremmen, is daarom ook wenselijk.

Naast de problemen rond de tijdsfactor belemmert ook de *complexiteit* van het separatistisch gebeuren een heldere analyse. Een afscheidingsdaad tengevolge van een separatistisch streven heeft immers niet alleen staatkundige en volkenrechtelijke consequenties, maar ook veel diepere gevolgen. Heel het sociale leven, de economie, de cultuur zijn met het conflict verweven. Overigens wie vertrouwd is met de geschiedenis van meerdere voorbeelden, weet dat uiteenlopende factoren het verloop van een separatisme richting geven. Daarom is het noodzakelijk uit het complexe gebeuren de voornaamste factoren te selecteren.

In het artikel wordt een analyseschema voorgesteld, dat kan behulpzaam zijn bij de oplossing van de twee onbekenden — tijdsfactor en complexiteit. Het uitgangspunt is het onderscheid tussen het separatistisch conflict, de mobilisatie en de separatistische actie. Het analyseschema moet uiteindelijk het kader vormen voor *a)* de identificatie van de essentiële factoren en de relaties ertussen, en *b)* de aanduiding van « dode » en « actieve » periodes tijdens het separatistisch verloop.

2. Het analyseschema conflict-mobilisatie-actie.

2.1. Verantwoording van het uitgangspunt.

Zoals bij elke vorm van politiek protest ligt aan de grondslag van het separatistisch protest een conflict. Toch is er méér nodig dan een conflict om tot actie over te gaan. Mensen moeten overtuigd zijn van hun zaak en ze moeten de middelen hebben om iets te doen. Dit houdt

in dat zij gemobiliseerd moeten worden, d.w.z. dat de machtsbases (1) waarover ze beschikken, ten dienste van de groep moeten gesteld worden. Op dat moment is het de groep, niet langer het individu, die controle uitoefent over het gebruik. Doch ook dan ontstaat slechts onder bepaalde omstandigheden separatistische actie.

Het onderscheid tussen conflict - mobilisatie - actie werkt dus bij de analyse van het separatisme verhelderend. Della Porta, die in de traditie van de *social mobilization approach* onderzoek verricht (2), pleit ervoor aparte aandacht te schenken aan elk van deze drie luiken. Volgens haar hebben vroegere modellen vaak gefaald, omdat zij zich haast exclusief toespitsten op de conflictdimensie. Zij veronderstelden dat er een bijna « automatische » band bestaat tussen conflict en actie. Daarom konden zij niet verklaren waarom bepaalde separatistische conflicten weinig of geen aanleiding geven tot separatistische acties, en andere wel. Met ander woorden, het verloop is een afvallingskoers en vele groepen slagen er niet in te mobiliseren, sommige gemobiliseerde groepen komen niet tot collectieve actie, sommige collectieve actoren falen in hun strijd om de macht, en velen houden hun acties niet lang vol.

Vlaanderen is een mooi voorbeeld. In de XIX^{de} eeuw bestond er in België een scherpe conflictsituatie tussen de Vlamingen en de Belgische staat. De sociale positie van de Vlamingen was immers heel nadelig vergeleken met het nationaal gemiddelde. Toch kwam de Vlaamse Beweging toen niet van de grond. Intussen zijn verschillende objectieve redenen voor separatisme, zoals economische achteruitstelling en culturele minorisatie, binnen het Belgisch staatsverband opgelost. Toch heeft de separatistische stelling momenteel méér aanhangers dan honderd jaar geleden. Wat echter radicaal veranderd is t.a.v. de XIX^{de} eeuw is de aanwezigheid van machtsbases. Kortom, hoewel de conflictsituatie minder scherp is geworden, hebben de Vlamingen gewonnen aan mobilisatiekracht en aan actiebereidheid.

(1) « Machtsbases » is een vrije vertaling van « resources », maar de term duidt beter dan het letterlijke « hulpbronnen » de eigenlijke waarde van resources aan, nl. basismiddelen om macht te verwerven. Amital Etzioni geeft een driedelige classificatie van resources : dwangmatige (bv. wapens, strijdkrachten), utilitaire (bv. informatie-diensten, geld, goederen) en normatieve (bv. loyaliteit, verplichtingen). (A. ETZIONI, *The active society*, New York, 1968, blz. 388-389). Charles Tilly beperkt zijn machtsbases tot land, arbeid en kapitaal (de drie voornaamste economische produktiefactoren) en technische kennis. (Ch. TILLY, *From mobilization to revolution*, London, 1978, blz. 69).

(2) D. DELLA PORTA en L. MATTINA, *Political cycles and ethnic mobilization : the Basque case*, Parijs (Paper op IPSA-congres 1985, special session 30), 29 blz. ; Ch. TILLY, *From mobilization to revolution*, London, 1978, 349 blz., voor de theorie over de mobilization approach.

Het lijkt dus aangewezen om in de context van een separatistisch verloop de dimensies conflict, mobilisatie en actie van elkaar te onderscheiden. Vooraleer het analyseschema voor te stellen, worden deze dimensies gedefinieerd.

Een *conflict* wordt bepaald als de aanwezigheid van tegenstellingen tussen waarden en overtuigingen, kenmerken en belangen van de ene categorie personen met die van een andere categorie. Het conflict geeft de redenen aan om te ageren.

Conflict wordt duidelijk onderscheiden van conflictgedrag en conflict-attitudes (3). Essentieel bij deze definitie is dus de ont koppeling van conflict en conflictuele actie.

Tenslotte bestaat er ook een belangrijk verschil tussen de termen conflictsituatie en conflict. Een conflictsituatie is een situatie waarin tegenstellingen, m.a.w. een conflict, aanwezig zijn. Conflict is dus een inhoudelijke term; conflictsituatie heeft eerder een contextuele betekenis.

Met *mobilisatie* wordt verwezen naar het proces waarbij een groep omgevormd wordt van een passieve verzameling van individuen tot een actieve participant in het openbaar leven. Dit betekent dat er meer hulpbronnen ter beschikking komen van de groep, of relatief meer resources onder gemeenschappelijke controle komen (in plaats van individuele controle) (4).

Collectieve actie verwijst naar de mate waarin een groep samen optreedt om gemeenschappelijke doeleinden na te streven. Politieke actie is collectieve actie binnen het politieke bestel ter verwezenlijking van politieke doeleinden.

2.2. Voorstelling van het analyseschema.

Steunend op de stand van zaken in het wetenschappelijk onderzoek worden negen factoren als essentiële elementen voor het separatistisch verloop beschouwd. Zij worden als volgt rond de drie dimensies geschikt:

(3) L. REYCHLER, Analyse van internationale conflicten, in *Veiligheid en Strategie*, 2, 1982, 2, blz. 3-7.

« ...Conflict (c) is het centraal gedeelte; vandaar gaan pijlen uit naar attitude (A) en gedrag (G). Indien conflict als gevolg heeft cG en cA dan spreekt men van een manifest conflict; indien niet dan heeft men het over een latent conflict » (blz. 5). Luc Rey chler verkiest deze definiëring van conflict (die hij het objectivistische conflictmodel noemt) boven de benadering die de aan- of afwezigheid van conflicten afleidt uit het al of niet bestaan van conflictuele gedragingen of attitudes (het subjectivistische conflictmodel).

Eén opmerking. Het objectivistische conflictmodel spreekt slechts van conflict waar het om tegengestelde belangen gaat. Onze definitie is ruimer, want ze bevat ook tegenstellingen tussen waarden en overtuigingen, en tussen kenmerken.

(4) Ch. TILLY, *op. cit.*, 1978, blz. 54-84.

	Volk	Natie
Conflict	Identiteit Belangenstructuur	Identiteit Belangenstructuur
	Bewustwording*	
Mobilisatie	Sociale mogelijkheden Economische mogelijkheden Politieke mogelijkheden	Sociale mogelijkheden Economische mogelijkheden Politieke mogelijkheden
	Bewustwording*	
Actie	Elite Sociale beweging	Elite Sociale beweging

* Met de inwerking van beleid en modernisatie.

« Volk » en « natie » zijn de centrale actoren (5) in een separatistisch verloop. Het volk is de challenger, de uitdager die het grote staatsverband bekampt. De natie is de verdediger van het status quo, namelijk het politieke systeem in zijn huidige begrenzing. Deze beelden van het volk als challenger en de natie als behoeder zijn ideaaltypes. In het concrete separatistische actieverloop worden de rollen vaak omgekeerd. Wat moet men bv. denken van het overheidsoptreden in Sri Lanka tegenover de Tamil-minderheid? Juist de agressieve houding van de overheid heeft bepaalde Tamil-groepen tot terrorisme gebracht.

Volk en natie staan als actoren in het middelpunt van de analyse. Maar hun functie in elke dimensie — conflict, mobilisatie of collectieve actie — is afhankelijk van de constellatie van de relevante factoren. Er zijn twee groepen factoren.

De eerste groep is direct verbonden met de actoren en elke factor heeft hoofdzakelijk belang voor één bepaalde dimensie. Het zijn: identiteit, belangenstructuur, sociale, economische en politieke mogelijkheden, elite en sociale beweging. Zij moeten het bestaan van een dimensie verklaren. Men kan ze daarom de *bestaansvoorwaarden* in separatisme noemen.

De tweede groep bestaat maar uit twee factoren: het beleid en de modernisatie. Ook beleid is nauw verbonden met de actoren, maar modernisatie niet. Deze factoren onderscheiden zich echter van de eerste zeven, omdat ze los staan van een bepaalde dimensie. Wat is dan hun functie? Vooreerst zijn ze verantwoordelijk voor veranderingen in de zeven andere

(5) De begrippen volk en natie staan tussen aanhalingstekens, omdat ze eigenlijk niet naar een realiteit verwijzen. Een volk of een natie zijn ideaaltypen; het zijn gemeenschapsvormen waarnaar aggregaten van individuen hun streven richten. Dit geldt in het bijzonder voor de natie. Zie o.m. W. DEWACHTER, *Inleiding tot de politologie*, Leuven, 1981, blz. 100-114.

factoren, bv. de economische opbloei van Vlaanderen door het sociaal-economische modernisatieproces. Bovendien verklaren zij voor een groot deel de overgang van de ene naar de andere dimensie. Om deze twee redenen worden ze *veranderingsprincipes* genoemd.

De overstap van de ene dimensie naar een volgende is een proces van *bewustwording*. Deze bewustwording is het resultaat van

- a) de factoren van de voorgaande dimensie,
- b) de factoren van de volgende dimensie,
- c) het gevoerde beleid en het modernisatieproces.

Bij dit bewustwordingsproces staat het begrip verandering centraal. Verandering duidt op het verbreken van een evenwicht. Althans tijdelijk. Hiervoor zijn beleidsbeslissingen en het moderniseringsproces verantwoordelijk.

Volgens vele auteurs heeft een verhoogde intensiteit in conflictbewustzijn, mobilisatie of actie bij een groepering te maken met een verandering in de positie van de groepering (6). Meer concreet op separatisme toegepast: neem twee relaties tussen een volk en een natie, S en O, over een termijn T. Bij de eerste relatie, S, heeft het volk voor heel de periode een slechte maar stabiele positie tegenover de natie. In het andere geval, O, evolueert het volk van dezelfde slechte positie naar een iets betere positie tegenover de natie. Welnu, O zou meer kansen hebben om tot separatistische spanningen te leiden dan S. Er worden twee verklaringen naar voren geschoven. Beide gaan ervan uit dat een onevenwicht onnatuurlijk is en dat mensen en systemen daarom altijd naar evenwicht streven (7).

a) De psychologische verklaring stelt dat door de veranderingen in de omgeving bij het individu een kloof ontstaat tussen wat hij meent te kunnen (zijn verwachtingen) en wat hij werkelijk kan (zijn mogelijkheden). Deze breuk tussen verwachtingen en mogelijkheden maakt hem opstandig (8).

(6) Zie vooral de centrum-periferie benadering, waarvan Stein Rokkan de basis legde, recent uitgewerkt, samen met Derek Urwin in twee studies: *The politics of territorial identity*, London, 1982, 438 blz.; *Economy, territory and identity. Politics of West European Peripheries*, London, 1983, 217 blz.

(7) Dit is een assumptie en als dusdanig aanvechtbaar. Maar aangezien het evenwichtsdenken ruim verspreid is in de sociale wetenschappen, wordt ze ook hier aangenomen.

(8) Een voorbeeld van de psychologische verklaring: T.R. GURR, *Why men rebel*, Princeton, 1970, 421 blz.

b) De structurele verklaring stelt dat door het beleid en de modernisatie de machtsverhoudingen tussen groeperingen wijzigingen kunnen ondergaan, zonder dat de politieke structuren (normaal de neerslag van de bestaande machtsrelaties) mee-evolueren. Dit leidt tot botsingen, omdat de structuren niet meer de werkelijke machtsverhoudingen weerspiegelen. Het tast de efficiëntie van het politieke systeem aan (9).

Volgens dit analyseschema verloopt de dynamiek van het separatistische gebeuren dus langs een conflict, via mobilisatie van een volk en een natie, naar collectieve separatisme-bevorderende of -belemmerende actie. Deze dynamiek is echter verre van een automatisch gebeuren. De centrale idee van dit analyseschema is precies dat het bestaan van deze drie dimensies en de overgang van de ene naar de andere dimensie slechts onder bepaalde voorwaarden mogelijk zijn. Deze voorwaarden worden uitgedrukt in de negen factoren die op het schema zijn aangebracht. Dit is daarom het moment om de factoren één voor één voor te stellen.

2.3. Veranderingsprincipes en bestaansvoorwaarden bij separatisme.

2.3.1. Veranderingsprincipes.

Beleid kan men definiëren als het actief ingrijpen van een officiële instantie op mensen, situaties, structuren en processen om doeleinden te realiseren en dit volgens een min of meer doordachte werkwijze.

Met beleid wordt op de eerste plaats verwezen naar de nationale overheid. Als het volk echter een eigen bestuur heeft, wordt ook het beleid van deze officiële instellingen hiertoe gerekend.

Modernisatie is het proces waarbij men (als individu en als gemeenschap overstapt van traditionele houdingen, gedragspatronen en instituties naar moderne vormen (10). De drie voornaamste gevolgen ervan zijn a) een meer rationele en veel meer indringende perceptie van het beleid, b) een meer actieve rol van de burgers, en c) sociaaleconomische ontwikkelingen, die bestaande economische verhoudingen kunnen bevestigen of afbreken (11).

(9) De structurele verklaring: G.A. ALMOND en G. BINGHAM POWELL, *Politieke systemen. Een vergelijkende studie (Comparative politics: a developmental approach)*. Uit het Engels vertaald door drs. P.Th. van der Meij, Alphen a/d Rijn, 1972, 299 blz.

(10) S.P. HUNTINGTON, *Political order in changing societies*, New Haven, 1968, blz. 38.

(11) K.W. DEUTSCH, Social mobilisation and political development, in *The American Political Science Review*, 55, 1961, 3, blz. 493-514; S.N. EISENSTADT, *Tradition, change and modernity*, New York, 1973; M.E. OLSON, Linkages between socioeconomic modernisation and national political development, in *Journal of Political and Military Sociology*, 10, 1982, 1, blz. 41-69.

2.3.2. *Bestaansvoorwaarden.*

2.3.2.1. Dimensie conflict.

Bij de dimensie conflict zijn de twee voornaamste factoren identiteit en belangenstructuur. Er weze aan herinnerd dat een conflict tegenstellingen veronderstelt.

Met eigen *identiteit* wordt bedoeld dat de leden van een gemeenschap zich objectief en subjectief onderscheiden van hun menselijke omgeving. Deze identiteitsfactor wordt in de meeste artikels over separatisme sterk benadrukt. Het gaat om culturele, historische en territoriale kenmerken: een eigen taal, ras, godsdienst, geschiedenis, territorium.

Voor de taal is een belangrijk onderscheidingscriterium. Taal leidt momenteel gemakkelijker tot identiteitsconflicten dan godsdienst. Voor godsdiensttwisten heeft de moderne maatschappij namelijk een oplossing gevonden in de secularisering, waardoor geloof een privé-aangelegenheid werd. Taal daarentegen is een veel harder identificatiegegeven. Als communicatiemiddel bij uitstek is het niet weg te denken uit het openbaar leven. Wie de standaardtaal niet kent, is in deze moderne wereld hulpeloos. Onderwijs kan hij niet volgen; de massamedia zijn niet voor hem toegankelijk; in bepaalde sectoren van het arbeidsbestel kan hij niet terecht enz.

Ook het territorium of woongebied is een identiteitsopbouwende factor. Separatistische conflicten kunnen niet ontstaan als de gemeenschap geen eigen territorium heeft.

Taal en territorium zijn de twee voornaamste criteria. Maar een eigen identiteit van een gemeenschap veronderstelt, naast deze objectieve elementen, dat de leden zich subjectief identificeren met die gemeenschap. Mythes, symbolen, grootse herdenkingsfeesten, folklore enz. zijn uitingen van deze subjectieve identiteitsfactor.

« Volk » en « natie » bezitten dus elk een bepaalde mate van identiteit. Maar een objectief conflict ontstaat pas als die identiteitsbelangen tegengesteld zijn aan elkaar.

De tweede factor bij het ontstaan van een separatistisch conflict is de *belangenstructuur* van het volk tegenover die van de natie. Tegengestelde belangenstructuren geven een conflict aan.

Belangen zijn vooral gesteund op de sociale structuur van een maatschappij.

Er zijn drie scenario's mogelijk :

1. Het volk is sociaal veel lager gewaardeerd dan de rest van de staat. (Vb. Ierland tegenover Groot-Brittannië, secessie in 1922).

De verschillende lagen binnen het volk kunnen er dan alle belang bij hebben om samen actie te voeren tegen de staat. Ze verkeren immers in een sociaal onrechtvaardige positie. [Vergelijk het intern kolonialisme model (12)].

2. Het volk is sociaal veel hoger gewaardeerd dan de rest van de staat. (Vb. Finland tegenover Rusland, secessie in 1917).

Het sociaal hoog gewaardeerde volk kan soms de rangen sluiten om zijn positie beter te beveiligen (13).

3. Volk en staatsbevolking zijn sociaal ongeveer gelijk gewaardeerd. (Vb. Noorwegen en Zweden, met Noorse secessie in 1905).

De belangenbehartiging van de ene partij bedreigt de sociale positie van de andere partij, of verhindert dat de andere partij een betere positie verwerft. Het volk sluit zich dicht aaneen om in de competitie zijn positie veilig te stellen. [Vergelijk het competitie model (14)].

2.3.2.2. Dimensie mobilisatie.

De tweede dimensie, mobilisatie, houdt in dat de gemeenschap (volk of natie) controle verwerft over de machtsbases van haar leden. In meer eenvoudige termen gesteld betekent een geslaagde mobilisatie dat de gemeenschap overtuigd is van haar zaak en klaar is om voor haar belangen op te komen.

Mobilisatie veronderstelt vooreerst dat er binnen de gemeenschap mogelijkheden of kansen (o.m. machtsbases) aanwezig zijn. Zij maken het potentieel aan mobilisatiekracht uit.

Ten tweede vereist mobilisatie dat de gemeenschap van deze mogelijkheden gebruik maakt. Het gebruik ervan geeft de reële graad van mobilisatie aan. De mogelijkheden bestrijken het sociale, economische en politieke veld. Hoe meer volk en natie op deze drie velden hun eigen systemen uitbouwen, hoe meer zij het maximum aan mobilisatie benaderen.

De factor *sociale mogelijkheden* wordt organisatorisch opgevat. Hij verwijst naar het al of niet bestaan van sociale organisaties. Auteurs spreken vaak van een community network, een gemeenschapsnetwerk. Ze verwijzen hiermee naar talrijke organisaties die binnen de gemeenschap

(12) M. HECHTER, *Internal colonialism. The Celtic fringe in British national development, 1536-1966*, London, 1975, 361 blz.

(13) S. ROKKAN en D. URWIN, *Economy, territory, identity...* (1983). Een sociaal hoog gewaardeerde positie vloeit niet automatisch voort uit een economisch sterke basis. Zo kan een economisch hoog ontwikkeld volk (hoog vergeleken met het nationaal gemiddelde) op politiek of cultureel vlak benadeeld worden.

(14) J. NAGEL en S. OLZAK, *Ethnic mobilization in new and old states: an extension of the competition model*, in *Social problems*, 30, 1982, 2, blz. 127-143.

floreren en daar voor de leden bepaalde taken vervullen in de vrijetijdssector, het arbeidsmilieu of de sociale sector. Een goed deel van het leven speelt zich dan binnen de gemeenschap af. Wat extern blijft, wordt al gauw vreemd.

Zo een netwerk van allerlei organisaties biedt voor de mobilisatie immers het niet geringe voordeel, dat de gemeenschapsleden al vooraf met elkaar contact hebben en ervaringen delen, en dat deze bestaande infrastructuur kan gebruikt worden om op vlotte wijze de hele gemeenschap bij de actie te betrekken. Maar er schuilt t.a.v. separatistische mobilisatie ook een negatieve potentialiteit in. Als deze sociale infrastructuur immers erin slaagt de groepsproblemen bevredigend op te vangen, is er voor de gemeenschap geen directe reden meer voor gezamenlijke actie naar buiten toe. Er groeit dan weliswaar een maatschappij in de grotere maatschappij, maar de spanning tussen beide is niet explosief. Met andere woorden een goed uitgebouwde sociale infrastructuur kan de mobilisatie van een gemeenschap tot externe actie bevorderen, maar een effectieve infrastructuur kan ook collectieve actie tegen het grotere politieke verband overbodig maken.

Een tweede bestaansvoorwaarde voor een redelijke graad van mobilisatie houdt verband met de *economische mogelijkheden*.

Vooreerst is er een zeker niveau van economische ontwikkeling nodig, alleen al omdat anders geen enkele gemeenschap in deze moderne wereld kan overleven. Nochtans meet het peil van economische ontwikkeling enkel het potentieel aan mobilisatiekracht. Overigens is de economische factor een populaire verklaringsgrond in modellen over separatisme. Hij heeft namelijk het voordeel van de meetbaarheid: er zijn vrij betrouwbare indicatoren om economische sterkte of zwakte van een volk ten aanzien van een natie uit te drukken. Nochtans is niet zozeer het verschil in economische voorspoed belangrijk voor de mobilisatie van een volk tot separatisme — er zijn immers separatistische bewegingen bij volkeren die het economisch beter doen dan de natie, maar ook bij economisch minderontwikkelde volkeren. Het doet er met andere woorden in een separatistisch verloop niet zoveel toe of het BNP per hoofd bij het volk nu 5 % of 10 % lager ligt dan het natie-gemiddelde.

Belangrijk is het verschil in economisch systeem tussen volk en natie. De aard, sterkte en richting van de economische relaties binnen het territorium van het volk zijn cruciaal voor het verder verloop van een separatisme. Die relaties vormen een economisch netwerk. Hoe onafhankelijker dat netwerk staat tegenover de nationale economische structuur, des te sterker is de positie van het volk tegenover de natie.

Tenslotte zijn er ook *politieke mogelijkheden* nodig om tot politieke mobilisatie te komen.

Het potentieel aan mobilisatiekracht voor het volk hangt in grote mate af van wat de natie toelaat. Zowel de politieke cultuur als het politieke regime van de natie zijn hiervoor richtinggevend. Een poly-archisch regime bv. biedt meer kansen aan een separatistische gemeenschap om zich politiek te organiseren dan een autocratie. Toch heeft ook een democratische staat nog een ruime marge waarin hij — volkomen formeel democratisch — kan laveren tussen ontkenning of erkenning van een separatistische conflictsituatie. Zo hangt bv. veel af van de uittkening der kiesdistricten, of de keuze van het kiesstelsel. Deze factoren kunnen de opkomst van separatistische politieke partijen mogelijk maken, of juist de facto geen kans gunnen. Dit zijn opties die de natie neemt. En daarbij weegt de politiekculturele context sterk door.

Tot zover het potentieel aan politieke mobilisatiekracht voor het volk. Het resultaat van het gebruik ervan vertaalt zich in politieke cultuur en structuur. Opnieuw moet de sterkte van cultuur en structuur bij het volk afgewogen worden tegenover die bij de natie.

Politieke cultuur is het geheel van waarden en normen die het politieke handelen richten, met andere woorden het kader waarbinnen het politieke bedrijf zich afspeelt. Het is een moeilijk waarneembaar element. Toch kan men een en ander afleiden uit ideologische uiteenzettingen van politieke leiders, het bestaan van politieke mythes, de heftigheid van propaganda of de nuchterheid waarmee problemen worden aangepakt.

De politieke structuur van volk en natie is beter waarneembaar. De vraag is in welke mate het volk een apart politiek netwerk heeft ontwikkeld. Er zijn drie aspecten aan verbonden. Eerst dient men na te gaan over welke beleidsorganen het volk controle heeft: administratie, regering, wetgevende of raadgevende vergaderingen, rechterlijke lichamen. Ten tweede kunnen deze formele organen intens of minder intens gebruikt worden. Het is best mogelijk dat het volk deze mogelijkheden om meer controle te verwerven over de eigen gemeenschap niet voor 100 % benut. Ten derde is er het brede politieke veld dat buiten de formele organen en hun werking ligt. Hierbij gaat men na in welke richting politieke relaties hoofdzakelijk lopen: tussen het volk als aparte gemeenschap en de natie, of tussen individuen uit het volk en individuen uit de natie. Regionale politieke partijen en drukingsgroeperingen zijn bv. aanwijzingen voor een sterk intern netwerk aan politieke relaties binnen het volk. Het bestaan van nationale partijen wijst dan weer op een nationaal politiek netwerk.

2.3.2.3. Dimensie collectieve actie.

De derde dimensie is de actie. Twee factoren zijn cruciaal: de aanwezigheid van een elite en de sterkte van een sociale beweging. Binnen het volk en de natie zijn zij uiteindelijk de actoren. Separatistische actie vereist minstens een vorm van competitie tussen volks- en natie-elite, tussen de sociale bewegingen van volk en natie. Zoals bij de conflict-dimensie dient men dus aandacht te hebben voor (1) het al dan niet bestaan van aparte elites en sociale bewegingen, en (2) het al dan niet bestaan van tegenstellingen of competitie tussen deze elites of die sociale bewegingen.

De elite is de verzameling van leidinggevende figuren uit alle maatschappelijke sectoren: economie, cultuur, sociaal leven, leger, politiek (15). Voor de separatistische actie is de politieke elite het belangrijkste, omdat separatisme eerst en vooral de politieke structuren in vraag stelt. De andere geledingen van de elite hebben nochtans veel banden met de politieke besluitvormers. Ze vervullen vaak een steunfunctie. Meer zelfs, het is voor een volk bijna onmogelijk een eigen politieke elite op te leiden en te behouden, als die niet omringd wordt door leidinggevende figuren in de andere maatschappelijke sectoren. Omgekeerd wankelt ook in de natie de politieke elite als de steun van de economische, culturele en andere elites wegvalt.

De opkomst van een elite hangt nauw samen met het bestaan van een eigen sociale, economische en politieke structuur. Daarom is het voor een volk van belang om in alle velden te mobiliseren.

De tweede factor, *de sociale beweging*, drukt de betrokkenheid van de massa bij het separatistisch gebeuren uit. Zij is meestal de drijvende kracht, waaruit de impulsen tot actie in eerste instantie komen. Nochtans is ze zelf niet georganiseerd.

Zowel volk als natie kunnen een elite en sociale beweging hebben. In een separatistisch verloop staan dus ideaaltypisch top en basis van het volk tegenover top en basis van de natie.

Een separatistisch gebeuren veronderstelt van de kant van het volk in elk geval een sociale beweging, die sterk of zwak kan zijn. Soms wordt het volk geconfronteerd met een tegenbeweging bij de natie. Dit verscherpt het gebeuren aanzienlijk. Nochtans maakt het separatisme geen kans, als de actie alleen maar steunt op een sociale beweging. Door haar amorfe karakter is die namelijk niet geschikt voor het uitvoeren van een actieprogramma. Uit de sociale beweging moeten m.a.w. doel-

(15) W. DEWACHTER, Crises macro-sociales et stabilité de l'élite. Etude de l'élite belge face aux perturbations sociales durant la période 1919-1981, in *Res Publica*, 25, 1982, 2, blz. 305-325.

gerichte organisaties ontstaan, die op een planmatige manier de idealen die de sociale beweging belichaamt, proberen waar te maken. Hierbij is de elite van essentieel belang. Een volkselite staat echter altijd tegenover de elite van de natie (in tegenstelling tot een volksbeweging, die niet noodzakelijk binnen de natie een sterke tegenhanger heeft). Die nationale leidinggevende groep is bijna altijd sterker. Toch zal het meestal de volkselite zijn die de secessie moet afdwingen, eerder dan de volksbeweging. Succesvolle separatismen zonder een elite uit het volk zijn veel zeldzamer dan separatismen die onder leiding van de volkselite tot voltooiing komen. Zonder elite kan vaak alleen een zeer massale (en vaak bloedige) inzet resultaten afdwingen. Eigenlijk is zo een separatistisch verloop dan een revolutionair gebeuren, waarbij men zich de vraag kan stellen of secessie dan niet eerder een middel is om de revolutie (althans gedeeltelijk) te doen slagen dan het uiteindelijke doel dat de activisten nastreven.

3. Samenvatting en een voorzichtige stap naar concretisering.

Aan een bruikbaar analyseschema werden vier voorwaarden gesteld. Het moest de essentiële factoren in een separatistisch verloop aanwijzen en vervolgens een sleutel aanbieden om de dode en actieve periodes te verklaren. En dit analyseschema moest bovendien zodanig opgesteld zijn, dat het aansluiting geeft met modelvorming en tegelijk richtlijnen aanbrengt voor gevallenonderzoek.

De nieuwere literatuur over gewelddadige of niet-gewelddadige collectieve actie was richtinggevend voor de opbouw van een analytisch kader. Hoofdelement is dat het separatistische gebeuren uiteengetrokken wordt in drie dimensies: de conflictdimensie, de mobilisatie en de eigenlijke actievoering. Daarenboven is deze rij cumulatief. Dit houdt in dat idealiter een conflict wèl kan bestaan zonder dat er van mobilisatie of collectieve actie sprake is. Maar een gedegen mobilisatie is slechts mogelijk als er een conflict is. En duurzame collectieve actievoering bouwt verder op het bestaan van een conflict en op mobilisatie van de betrokkenen.

Op de achtergrond van de social mobilization-literatuur (Tilly, Della Porta e.a.) en ook van dit conflict-mobilisatie-actie-schema staat enerzijds de gedachte dat de mens een rationeel wezen is, m.a.w. redenen zoekt voor de dingen die hij doet, en anderzijds de ervaring dat een gezamenlijk optreden tegen één of andere mistoestand veelal organisatie, overleg en voorbereiding vereist.

Omdat de mens rationeel is, kan de conflictdimensie onderscheiden worden van de actievoering. De conflictdimensie duidt immers alleen maar de redenen aan om tot actie over te gaan. Actie zelf wijst dan louter op de activiteit van de actievoerders. Charles Tilly e.a. hebben echter aangetoond dat collectieve actie zelden of nooit spontaan en ongecoördineerd is (16). Daarom wordt zoveel belang gehecht aan de derde dimensie, de mobilisatie, die tussen conflict en collectieve actie ligt. Die duidt heel het moeizaam proces aan van « heilige verontwaardiging » naar daadwerkelijke actie: het samenbrengen van de betrokkenen, de organisatie van de groep, het verwerven van machtsbases om iets te kunnen doen, het vinden van de mogelijkheden en kansen tot actie die in de maatschappij bestaan enz.

Laat ons nu terugkeren naar de eerste voorwaarde waaraan het schema moest voldoen. Dan blijkt dat het schema conflict-mobilisatie-actie bijna als vanzelf negen voorname factoren voor het separatistische verloop suggereert.

De *conflict*dimensie, die zoals gezegd de redenen voor separatistische actie aanduidt, wordt samengesteld door twee factoren, met name een tegengestelde identiteit en een strijdige belangenstructuur tussen volk en natie.

De kans dat een gemeenschap tot *mobilisatie* komt, hangt in eerste instantie af van de mogelijkheden waarover die gemeenschap beschikt. Deze mogelijkheden liggen in het sociaal-organisatorische, economische en politieke veld. Bij de politieke mogelijkheden zit als beslissend element de mate van repressief optreden t.a.v. de separatisten door de nationale overheid. Hoe groter de repressie, hoe kleiner de politieke mogelijkheden, hoe moeilijker het wordt voor de separatisten om binnen de politieke structuren te ageren. Door voor volk en natie de score op deze factoren uit te zetten kan de mobilisatiekracht van het volk vergeleken worden met die van de natie.

De *collectieve separatistische actie* tenslotte hangt af van de aanwezigheid, de sterkte en het optreden van de actievoerders, met name de elite en de sociale beweging. Hierbij dient vooral de nadruk gelegd op de functie van de volkselite.

De inhoud van deze bestaansvoorwaarden voor conflict, mobilisatie en collectieve actie verandert voortdurend. Hiervoor zijn twee verande-

(16) Ch. TILLY et al., *The rebellious century, 1830-1930*, Cambridge (USA), 1975, 345 blz.

ringsprincipes met name het beleid van de natie en/of het volk en het modernisatieproces verantwoordelijk.

Uit het voorgaande kan gemakkelijk een sleutel afgeleid worden om actieve en minder actieve periodes in het separatistisch verloop te verklaren. Als vuistregel geldt: kijk naar de score die de bestaanswaarden en de veranderingsprincipes halen, en dit bij volk en natie.

Laten we enkele mogelijke combinaties schetsen ter illustratie. We beperken ons wel tot de hoge activiteitsscores (dus « actieve periodes ») en tot scores voor het volk (dus slechts de helft van de werkelijkheid, aangezien de natie ook meespeelt). Bijvoorbeeld volgende vijf patronen (tabel). Een actieve periode leest men uiteraard af uit een hoge score

TABEL
Enkele mogelijke patronen in een separatistisch verloop

Dimensie	Factor	Patroon (scores)				
		I	II	III	IV	V
Actie	Sociale beweging	++	++	+—	++	—+
	Elite	+ +	+ +	+ —	+ +	— +
Mobilisatie	Politieke mogelijkheden	+++	—+ —	—+ —	+—+ +	+++ +
	Economische mogelijkheden	+	—	—	—	+
	Sociale mogelijkheden	+	+	+	+	+
Conflict	Belangenstructuur	++	++	++	++	—
	Identiteit	+ +	+ +	+ +	+ +	— —
	Beleid		+	+	+	
	Modernisatie				+	

in de actie-dimensie. Er is m.a.w. een grote separatistische en vaak ook anti-separatistische bedrijvigheid. Deze activiteit kan zich uiten op één niveau (of het elite-niveau [— +], of de sociale beweging [+ —]), óf op twee niveaus (elite én sociale beweging [+ +]).

Deze werkwijze laat eveneens toe om het analyse-schema te gebruiken voor gevallenonderzoek.

Idealiter zou men bij een uitgesproken collectieve activiteit een hoge mobilisatie-score en een duidelijk conflict verwachten. Dit is het *eerste patroon* (I). Zo staat de separatistische gemeenschap op haar sterkst.

Toch hoeft een hoge actiescore niet noodzakelijk samen te gaan met een hoge mobilisatiekracht en een scherp conflict. De vier volgende patronen zijn allen anomalieën, maar vanuit het analyseschema verklaar-

baar. Neem bijvoorbeeld *patroon II*. In dit geval is de volksgemeenschap organisatorisch vrij stevig uitgebouwd, maar economisch en politiek staat ze nog zwak. De economie van de gemeenschap is bijvoorbeeld volledig afgestemd op de nationale markten. Op politiek vlak zijn er geen regionale partijen of beschikt de gemeenschap niet over een regionaal bestuur. Hoe kan zo een machtsbasis-arme gemeenschap dan toch tot separatistische actie komen? Heel waarschijnlijk heeft een beleidsmaatregel een scherpe reactie uitgelokt. Vandaar komt het positieve teken bij de factor beleid, die in dit geval naar het ingrijpen van de nationale overheid verwijst. *Patroon II* scheidt wel enige moeilijkheden. Het is immers onwaarschijnlijk dat een volkselite in dergelijke collectieve acties een grote rol vervult. Bestaat die volkselite überhaupt wel? Immers, in deze situatie heeft de volksgemeenschap (nog) geen eigen economische en politieke structuur. Als er al elite-kernen in de gemeenschap aanwezig zijn, zullen die zich eerder aan de kant van de nationale overheid scharen, aangezien hun belangen dáár liggen. Hoogstens leidt een aspirant-elite de collectieve actie. *Patroon III* lijkt dan ook méér werkelijkheidsgetrouw. Dit patroon is typisch voor het begin van een separatistisch verloop of zelfs voor de pre-fase. Bij patroon III bestaat een reële kans dat de collectieve actie vlug vastloopt omdat de basis waarop de mobilisatie steunt, eenzijdig en zwak is.

Zo ontstond in de Vlaamse Beweging tijdens de Eerste Wereldoorlog een activistische stroming, die met Duitse instemming een Raad van Vlaanderen als Vlaams parlement (februari 1917) oprichtte. Deze Raad ging enkele maanden later nog veel verder. Eind december 1917 riep zij namelijk de politieke zelfstandigheid van Vlaanderen uit. Deze snelle radicalisering van een deel der Vlaamse Beweging houdt ontegensprekelijk verband met het beleid van de Belgische overheid. Decennia lang had de Belgische politieke elite de culturele erkenning van het Vlaamse volk vertraagd. Bij het aanbreken van de twintigste eeuw keken vele flaminganten dan ook met een wrange nasmaak naar de Belgische Staat. Op korte termijn heeft de anti-Vlaamse campagne in de Franstalige pers en in de leidende Belgische kringen van ambtenaren en officieren, die reeds bij het begin van de oorlog begon, veel kwaad bloed gezet. De onverzoenlijke houding van de Belgische regering tijdens de oorlog ten slotte heeft de radicalisering in het bezette gebied nog versneld. Het ontbrak Vlaanderen echter aan een gedegen eigen economische en politieke structuur. Dit had voor de separatistische actie kwalijke gevolgen. Enerzijds was de Vlaamse Beweging vóór de oorlog nog niet diep doorgedrongen in de massa. Zij werd in haar radicalisering dan ook niet gevolgd door het Vlaamse volk. Anderzijds deed ook het gebrek aan

een eigen radicale politieke elite zich voelen. Dit blijkt duidelijk uit een ontleding van de lijst der activisten. Het merendeel van diegenen die zich in de vooroorlogse periode partijpolitiek geëngageerd hadden, waren tijdens de oorlog het activisme niet genegen (bv. Frans Van Cauwelaert). De meeste activisten kwamen daarentegen uit de kringen van de buitenpartijdige Vlaamse Beweging (bv. Lodewijk Dosfel) (17). Al deze factoren zorgden ervoor dat de nationale overheid na de oorlog deze radicale stroming vrij gemakkelijk kon uitschakelen. Zelfs al was de repressie minder hard geweest, dan nog kon men het activisme weinig kansen op succes toebedelen. Deze groep separatisten stond namelijk totaal geïsoleerd van én de volksbasis én de economische, sociale en politieke elite in Vlaanderen en België.

Wél kan het actievoeren de politieke bewustwording aanscherpen. De eisenbundel kan gepolitiseerd worden; een aantal sociale organisaties kunnen uitgangspunten vormen voor politieke structuurvorming; de leiders van deze organisaties kunnen zich opwerpen als de politieke voortrekkers, de would-be politieke elite van het volk. Het beleid van de nationale overheid en vaak ook het modernisatieproces zijn stimuli in deze groei. Met andere woorden, dan evolueert het separatistische verloop naar het *vierde patroon*. Deze evolutie is heel goed te zien bij de Ierse kwestie in het begin van de XIX^{de} eeuw. Zo vroeg de Ierse voorman Daniel O'Connell aanvankelijk emancipatie van de katholieken, maar naderhand legde hij steeds meer de nadruk op de strijd tegen de Unie met Groot-Brittannië. Toch was het voor een politieke structurering van het katholieke Ierland nog te vroeg. Zelf geraakte hij wel in het Westminster parlement, maar het kiesstelsel was zeker voor de doorgaans arme Ieren veel te rigied om langs die weg hun stem te laten horen. Pas rond 1880 zou de Irish Parliamentary Party de Ierse zaak meer efficiënt in het Britse parlement kunnen verdedigen. Tussen O'Connells dood in 1847 en de opkomst van de Irish Parliamentary Party (1880) slaagde het Ierse volk er niet in tot enige gecoördineerde actie te komen. Het ontbrak het aan een politieke elite, omdat in het Engelse politieke systeem de drempels voor de katholieke Ieren bewust te hoog lagen. Economisch beleefde het eiland één van de zwartste periodes uit zijn geschiedenis. Bovendien hadden eeuwenlange discriminaties elke kern van een Iers-katholieke economische elite onmogelijk gemaakt. Het is pas later in de XIX^{de} eeuw dat tengevolge van de modernisatie en de versoepeling van het Britse beleid geleidelijk een zekere mobilisatiekracht kon opgebouwd worden (18).

(17) A.W. WILLEMSEN, *Het Vlaams nationalisme, 1914-1940*, Groningen, 1958, blz. 40.

(18) E. CURTIS, *A history of Ireland*, London, 1976.

Ter afsluiting van deze toelichting bij actieve en dode periodes in het separatistisch verloop nog een commentaar bij het merkwaardige *patroon V*. De score van de collectieve actie is vrij hoog, hoewel de inbreng van een sociale beweging eerder klein is. De zwakke aanwezigheid van de volkssociale beweging in de actievoering hangt namelijk samen met de lage conflict-score: er zijn immers geen noemenswaardige tegenstellingen meer in identiteit en in belangenstructuur tussen volk en natie. Wellicht hebben die contrasten vroeger wél bestaan, maar zijn ze tengevolge van het modernisatieproces en door een adequaat beleid verzacht. De volkselite steunt voor haar optreden op een sterke mobilisatiekracht, een erfenis uit het verleden. Maar de separatistische actie die zij voert, kan niet verder verrechtvaardigd worden, omdat er geen conflict meer is. Het separatisme zal dan ook geleidelijk uitdoven. Toch is het weinig waarschijnlijk dat het hele netwerk van sociale organisaties, van economische en politieke structuren en relaties zomaar zal opgedoekt worden. Veeleer zullen nieuwe doeleinden geformuleerd worden, die wél passen bij een of andere conflict-dimensie. Maar hier verlaat de gemeenschap dan het separatistisch verloop. Dit herdefinieringsproces lijkt nu definitief afgerond te zijn binnen de Zweedse minderheid in Finland. De Zweedse Volkspartij, die al van in de XIX^{de} eeuw de belangen van de Zweedse minderheid in Finland verdedigt, is geëvolueerd van een hoog niveau van contestatie t.a.v. de Finse Staat naar een laag niveau van kritiek. Na de onafhankelijkheid van Finland in 1917-1918 voelden vele Zweden immers weinig voor de nieuwe staat. Dit ongenoegen uitte zich het sterkst in de separatistische pogingen van de Åland-eilanden, een Zweedssprekende eilandengroep tussen de Zweedse en Finse kusten. De Åland-eilanden behoorden echter bij Finland. Uiteindelijk werd er in 1921 onder arbitrage van de Volkenbond een bevredigende regeling gevonden. De Ålandeilandengroep kreeg een ruime interne autonomie en ze mocht ook een aparte kiesomschrijving vormen. Voor de Zweedssprekenden in Finland zelf werden in de grondwet garanties ingebouwd. Na de Tweede Wereldoorlog kwamen taalconflicten nog maar sporadisch voor. Nochtans trekt de Zweedse Volkspartij nog steeds ongeveer 80 % van de Zweedssprekende kiezers aan en let zij vooral op de naleving van de taalwetten. Tegenover de Finse republiek stelt zij zich zeer loyaal op. Overigens heeft de Zweedse volksgroep via deze partij meer politieke invloed op het Finse beleid dan haar procentuele aandeel in de Finse bevolking (1984: 6,8 %) zou doen vermoeden. Dit komt omdat de partij meestal op de wip zit tussen de centrum-linkse en de links-radicalen partijen. Ook na de laatste parlementsverkie-

zingen in 1983 bleef de Zweedse Volkspartij deel uitmaken van de regering (19).

Met deze vijf patronen zijn zeker niet alle mogelijke situaties uitgeput. Ze dienen enkel ter illustratie van het analyseschema, dat gebaseerd is op het onderscheid tussen conflict, mobilisatie en actie. Binnen dit schema moeten nog veel begrippen en nog meer relaties tussen begrippen uitgeklaard worden. Zo blijft bv. de werking van de veranderingsprincipes vrij vaag. Een accurate functieomschrijving kan verhinderen dat zij te pas en te onpas als *deus ex machina* ten tonele worden gevoerd. Toch is dit schema in zijn rudimentaire vorm al nuttig. Buiten het kader van dit schema, is deze oefening hopelijk voor een aantal onderzoekers een stimulans om zelf aan het werk te togen, om algemeenheid en specificatie met elkaar te verzoenen. Het separatisme is immers, ook in de Belgische context, een te scherp gestelde problematiek om wetenschappelijk onvoldoende onderzocht te laten.

Summary : The chances of conflict, mobilization and action in a separatist process.

A scheme of analysis for separatism is proposed. Its purpose is twofold : to indicate the essential factors in a separatist process, and to explain the waves of active and « dead » separatist activity.

The central idea is the distinction between three dimensions in the separatist process : conflict, mobilization and collective action. Each dimension on its own is determined by certain factors. Conflict depends on contradictions of identity and interest structure between people and nation. Mobilization is primarily a function of the social, economic and political opportunities of the people as against the nation. Collective action is the result of the presence, strength and behaviour of the elite and social movement in people and nation.

Evolution from one dimension to the next one depends upon the factors of the dimensions involved and on a) the policy of the nation (and perhaps the people) and b) the societal changes caused by the modernization process.

Finally one can explain inactive and active periods by verifying the presence or absence of these nine factors. It seems then that there are false and real « dead » periods, and that some separatist activity has a sound basis while other has not.

(19) L.A. PUNTILA, *The political history of Finland 1809-1966*, Helsinki, 1974, 246 blz. ; *Winkler Prins Encyclopedisch Jaarboek*, 1984 en 1985, Amsterdam, 1984, 1985, resp. blz. 94 en blz. 111 ; *Britannica Book of the Year*, London, 1985, blz. 839.



Le phénomène Le Pen en France

par Simon PETERMANN,

Assistant à l'Université Libre de Bruxelles.

★

Lorsqu'on évoque l'extrême-droite ou le fascisme en France, il convient d'être circonspect. D'abord parce que le vocabulaire est très hésitant. Ainsi, dans la conscience de beaucoup d'hommes de gauche, extrême-droite et fascisme sont synonymes. Mais s'il est vrai que la frontière qui les sépare relève souvent de la fiction, et que le nationalisme populaire n'a jamais manqué d'être asymptote au fascisme, faut-il pour autant les confondre ? Le fascisme a une composante populiste que ne possède pas toujours l'extrême-droite et celle-ci présente souvent des tendances fascistoïdes qui sont absentes ou refoulées dans ce que l'on appelle la droite extrême. Les droites nationales qui siègent actuellement au Parlement européen sont-elles fascistes ou semi-fascistes ? Ou doit-on plutôt les identifier à cette partie de la droite la plus éloignée du centre. Une chose semble certaine, c'est que le qualificatif « fasciste » possède depuis la seconde guerre mondiale une connotation infamante au point qu'il n'est plus guère utilisé qu'à des fins polémiques. Les communistes traitent leurs adversaires de droite de « fascistes » pour les discréditer aux yeux de l'opinion, tandis que les partisans de l'extrême-droite rejettent cette étiquette avec non moins de conviction. Et le tableau se complique encore dès qu'il s'agit de groupuscules terroristes tels qu'Action directe qui s'apparentent tantôt à l'extrême-gauche tantôt à l'extrême-droite. On use d'ailleurs aujourd'hui plus volontiers dans le vocabulaire politique ou journalistique d'expressions telles que : droite extrême, nouvelle droite, droite nationale, droite extra-parlementaire, dont le contenu se réfère moins à des événements historiques marqués par un homme (bonapartisme, boulangisme, pétainisme, hitlerisme, poujadisme...) qu'à un ensemble d'attitudes formant une nébuleuse plus ou moins identifiable sur l'échiquier politique.

Il convient également d'être circonspect car il n'y a pas une extrême-droite en France mais plusieurs dont le nombre varie avec le temps. Certains de ces groupes sont issus de la tradition contre-révolutionnaire

ou prolongent l'Action Française de Charles Maurras (les groupuscules royalistes), tandis que d'autres rappellent les ligues d'avant-guerre ou le P.P.F. de Jacques Doriot ; d'autres encore regroupent les anciens de l'Algérie française, les résidus du poujadisme, des catholiques intégristes, des nostalgiques du pétainisme voire même du Troisième Reich (l'ex-FANE). L'extrême-droite française n'est pas seulement dispersée, elle tire aussi son inspiration d'idéologies auxquelles il est parfois difficile de trouver des critères communs.

Le culte du chef et de l'élite, le mépris des assemblées parlementaires, l'anti-communisme de combat, le nationalisme et le refus de toute forme de supranationalité ou au contraire, selon les époques, l'exaltation de l'Europe (bastion contre le bolchévisme), la xénophobie et l'anti-sémitisme, profilent, certes, une droite radicale et activiste, mais certains de ces thèmes, quoique parfois fortement atténués, sont repris par des formations modérément conservatrices (l'UDF ou le RPR selon les cas et les époques) voire par le parti communiste dont on sait combien les attitudes ont fluctué en fonction des impératifs de la politique extérieure soviétique. René Chiroux (1) pour simplifier, ne retient comme critères unissant l'extrême-droite, que l'« élément négateur et le refus » (négarion du communisme, du socialisme autant que du libéralisme, refus de l'Autre...) et la « manière de percevoir et présenter les problèmes » (manichéisme, vigueur polémique, désir de provoquer l'adversaire désigné). On peut se demander si ces composants qui se retrouvent incontestablement dans l'extrême-droite française et européenne caractérisent pour autant ce seul courant ? L'ultra-gauchisme ne recèle-t-il pas de semblables tendances fascistoïdes ? Et même le communisme dans sa phase conquérante et stalinienne présentait plus d'un trait commun avec l'autre extrême, sous sa forme fasciste ou national-socialiste. C'est dire combien il est difficile d'appréhender un phénomène politique réfractaire à toute définition, et dont l'idéologie est changeante même si dans certains de ses aspects elle est récurrente.

Un élément supplémentaire nous paraît également significatif. C'est l'inaptitude de l'extrême-droite de se rassembler (sauf lorsqu'elle produit un leader capable de la faire parler d'une seule voix) et de jouer le jeu de la société politique moderne. Là encore, malgré ses avatars, il faut bien constater que l'extrême-droite s'est maintenue dans le kaléidoscope politique français à la faveur des événements et des crises qui marquèrent la France contemporaine. Grâce à sa symbiose avec le nationalisme, elle s'est englobée dans des mouvements politiques

(1) *L'extrême-droite sous la Vème République*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1974, p. 247.

dont le contrôle lui échappait mais qui lui permirent de ne pas déprimer. Faut-il rappeler que ses rares succès (à l'exception du mouvement poujadiste) elle les obtint dans le passé chez les colons d'Afrique du Nord et les colonels de l'armée d'Algérie à la faveur des crises de la décolonisation.

Bien que marginalisée sous la V^e République où le Général de Gaulle et le gaullisme brouillèrent les cartes politiques en réconciliant, au moins pour un temps, le nationalisme avec la justice sociale, l'extrême-droite se releva peu à peu à partir de la crise qui frappa la France et l'Europe à partir de 1973. Sans doute n'eut-elle jamais la possibilité d'infléchir l'évolution de la société politique française et son écartèlement en de multiples groupuscules et tendances paralysa son action. Il reste qu'elle profita largement de la division de la droite parlementaire et libérale, de son absence de grands desseins et de son incapacité à offrir aux jeunes générations de réelles perspectives d'avenir.

En mai 1968, une fraction importante de la jeunesse universitaire s'était ralliée au gauchisme dans ses multiples variantes (anarcho-spontanéisme, trotskysme, stalino-maoïsme...), s'enflammant pour les mythes révolutionnaires et les héros exotiques. Moins de dix ans plus tard, les mythes se sont évaporés et les étudiants démobilisés et dépolitisés s'affairent à préparer leur avenir. L'extrême-gauche se trouva marginalisée davantage par l'avènement de la gauche traditionnelle au pouvoir en 1981. Curieusement, la gestion des affaires publiques indisposa ceux des intellectuels qui partageaient jusque-là son credo. Depuis 1981, ils conservent le silence, exaltent (parfois) le libéralisme (de gauche) ou se mobilisent contre le Totalitarisme communiste au moment où celui-ci cesse d'avoir la barbarie quotidienne ou la déportation de masse pour forme caractéristique.

Dans ce climat de désenchantement, les intellectuels de droite, dans tous les cas moins nombreux et moins célébrés par les médias depuis l'après-guerre, retrouvèrent une audience qu'ils avaient perdue. La Nouvelle Droite, incarnée notamment par Alain de Benoist, l'auteur de « Vu de droite » (2), et par quelques clubs de réflexion (GRECE, Club de l'Horloge, Nouvelle Ecole, etc...), enfièvre le milieu intellectuel parisien sans jouer pour autant le même rôle que les mythologies de gauche avant 1968. Bien que farouchement anti-soviétique et anti-américaine, elle manifeste dans l'ensemble plus d'intérêt pour le mythe indo-européen que pour la politique politicienne, même si elle trouve dans le

(2) *Vu de droite, Anthologie critique des idées contemporaines*, Ed. Copernic, Paris, 1977.

Figaro Magazine et d'autres publications appartenant au puissant groupe de presse Hersant l'occasion de s'exprimer sur les problèmes de la société française. En revanche, la droite parlementaire et l'extrême-droite longtemps hostiles par nationalisme français au « cancer américain » (l'expression déjà ancienne est de Robert Aron et de Arnaud Dandieu) sont revenues à des sentiments plus favorables à l'endroit des Etats-Unis depuis l'avènement de Ronald Reagan à la présidence. L'anticommunisme l'emporte ici plus que tout sur le pur nationalisme français.

Si certains thèmes développés par les intellectuels de droite suscitent un écho favorable dans les groupuscules d'extrême-droite, leurs relations restent cependant floues ou ambiguës, et sont, après tout, semblables à celles que les intellectuels de gauche entretenaient avec l'ultra-gauchisme avant 1981. Le populisme actuel d'une fraction de l'extrême-droite contraste d'ailleurs singulièrement avec l'élitisme proclamé de certains intellectuels de droite, dont l'anti-américanisme provoque plutôt de l'irritation voire de l'hostilité du côté de ceux qui considèrent les Etats-Unis comme la seule force anticommuniste vraiment crédible. Si nous quittons le ciel des idées pour la politique politicienne, il faut bien reconnaître que l'extrême-droite qui avait disparu en tant que force politique, sinon comme forme de pensée, s'incarne aujourd'hui dans le Front National de Jean-Marie Le Pen depuis son succès aux élections européennes du 17 juin 1984. Mais c'est moins l'émergence d'un courant politique qui après tout fait partie du paysage politique français depuis la fin du XIX^e siècle que l'ampleur de son succès qui a surpris les observateurs.

De nombreux politologues se sont penchés sur « l'effet Le Pen ». Les uns n'y ont vu qu'un phénomène conjoncturel lié à l'incapacité où le système politique français s'est trouvé d'intégrer les problèmes soulevés par l'immigration, d'autres, n'y ont vu que la cristallisation conjoncturelle d'une fraction notable de l'électorat autour d'une survivance jusqu'à marginale de la droite nationaliste d'avant-guerre, d'autres encore, comme le signe en cette fin de siècle d'un profond malaise de la société française. Quelle que soit l'hypothèse retenue, il reste que plus de deux millions d'électeurs français ont accordé leurs suffrages à une organisation d'extrême-droite. C'est ce phénomène, car il s'agit bien d'un phénomène politique dans la France de ce dernier quart du XX^e siècle que nous analyserons dans les pages qui suivent. Mais avant d'aborder les causes du succès du FN aux élections de juin 1984, nous tâcherons de mieux comprendre la nature de ce parti, la personnalité de son leader et son idéologie.

Le Front National de J.M. Le Pen.

Le Front National, c'est d'abord un homme, que l'on considère déjà comme une « vedette à part entière de la politique » (3) : Jean-Marie Le Pen. Qualifié par ses adversaires de « tribun intempestif et roublard » (4), de « véritable salaud » (5), de « champignon vénéneux » (6), l'intéressé apparaît, en effet, aux yeux de beaucoup comme un homme politique à part. Il se présente lui-même avec sa faconde habituelle comme un « républicain authentique » ou « un démocrate de type churchillien » (7), raille « la bête immonde qui monte » (8), affirme, selon les circonstances, qu'il n'est « ni raciste, ni fasciste, ni nazi, ni extrémiste » (9), que « le fascisme est un avatar de la gauche », clame joyeusement son anticommunisme « primaire, secondaire, supérieur, technique et viscéral », ou s'exclame modestement qu'il est « simple, simpliste, simplet » (10). Qui est donc ce curieux personnage qui défraye régulièrement la chronique politique et judiciaire (11).

Né le 20 juin 1928 à la Trinité-sur-Mer d'un père patron-pêcheur breton et d'une mère de souche paysanne, son enfance est plutôt modeste. Placé dans un collège religieux d'abord, puis au lycée de Lorient, il va faire de bonnes études de droit à Paris. C'est là qu'il découvre la politique et ses talents d'orateur. Activiste, batailleur, il devient très vite le président de la Corporation des étudiants en droit. Pupille de la nation, exempté de service militaire, il s'engage comme parachutiste au 1^{er} REP (la division du général Massu) et deviendra sous-lieutenant en Indochine. Il rentre à Paris au plus fort de la vague poujadiste. En 1956, à 28 ans, J.M. Le Pen est élu député de la Seine sur une liste poujadiste. Il est à l'époque le plus jeune député de France parmi les 52 députés poujadistes élus avec 2,5 millions de suffrages. Nous sommes alors en pleine guerre d'Algérie. Le jeune député va abandonner l'hémicycle pour reprendre du service chez les paras en Algérie.

(3) *Le Monde*, 19 juin 1984.

(4) « Le tribun intempestif », in *L'Express*, 10-16 février 1984.

(5) P. MAYOL, « Un tribun parmi les siens », in *Esprit*, septembre 1984.

(6) Attribué à M. Poperen, secrétaire national du Parti socialiste, selon le *Figaro Magazine*, 23 juin 1984.

(7) *L'Express*, 9 décembre 1983, p. 45.

(8) Le Pen superstar, *Le Monde Dossier et Documents*, mai 1984. Cité également dans *Libération*, 18 juin 1984.

(9) « Les amis de Le Pen », in *L'Express*, 20-26 janvier 1984.

(10) « La vraie nature de Le Pen », *ibid.*, 23-29 septembre 1983.

(11) Le Pen intente procès sur procès pour confondre ses adversaires et ses détracteurs. Il obtient généralement gain de cause mais les condamnations sont symboliques. Chaque procès est l'occasion pour Le Pen et ses amis de propager quelques-unes de leurs idées qui sont répercutées par la grande presse.

Il sera décoré de la Croix de la Valeur Militaire pour sa bravoure. Partisan d'un régime musclé et de la lutte à outrance contre les combattants du FLN, il vote la Constitution du général de Gaulle et se fait réélire député au Quartier latin. Ses sympathies vont alors à l'OAS. En juillet 1984, au lendemain des élections européennes, le Canard enchaîné d'abord, le quotidien Libération ensuite, accuseront J.M. Le Pen d'avoir torturé des Algériens en 1957. Le leader du Front National intenta aussitôt un procès aux deux journaux mais il fut débouté pour la première fois par le tribunal (12).

En 1965, il organise la campagne présidentielle de J.L. Tixier-Vignancour qui n'obtiendra que 5,27 % des suffrages exprimés. En 1972, il devient président du Front National et sera candidat aux élections présidentielles de 1974. Pour vivre, J.M. Le Pen a créé avec quelques amis une maison d'édition de disques qui se distinguera notamment par l'édition de comptes rendus sonores de grands procès (Salan, Bastien-Thierry) et de chants nazis. En 1976, l'un de ses admirateurs, Hubert Lambert, héritier des ciments Lambert, lui légua sa fortune dans des conditions troublantes. En mars 1983, il est élu conseiller municipal dans le XX^e arrondissement de Paris et député européen en juin 1984.

On constate à la lecture de cette courte notice biographique que J.M. Le Pen est loin d'être un débutant en politique. Après une longue traversée du désert, il s'affirme comme « le premier vrai leader de l'extrême-droite depuis longtemps » (13). Le personnage possède d'ailleurs de quoi séduire cette partie de l'électorat en quête de certitudes, désabusée par les partis traditionnels, inquiète de son avenir et pour qui les immigrés constituent des boucs émissaires faciles : silhouette massive de baroudeur vieillissant toujours prêt à reprendre du service, manipulateur de média au verbe redondant et facile (ses prestations à la télévision en témoignent), grand démagogue, enfin, qui assène ses vérités comme si elles émanaient de la France profonde. Nanti de ces « dons », il était presque fatal qu'il devint le leader charismatique d'un groupuscule créé en 1972 peu après la signature du programme commun de gouvernement de la gauche et juste avant les élections législatives de mars 1973. Le Front National n'obtint à ces élections que 1,32 % des suffrages exprimés, soit 108.616 voix ce qui excluait toute participation au second tour. Dans la 15^e circonscription de Paris où il se présenta, J.M. Le Pen n'obtint que 5,21 %. Comme candidat aux élections présiden-

(12) Le Pen fut, en effet, débouté dans cette affaire car les avocats des deux journaux citèrent ses propos sur la manière dont les interrogatoires étaient menés par les parachutistes en Algérie.

(13) Alain DUHAMEL in *L'Express*, 10-16 février 1984.

tielles de mai 1974, son score ne dépassa pas 0,74 %. Le score de 1973 provoqua une scission au sein du FN qui donna naissance à un autre groupuscule en 1974, le Parti des Forces Nouvelles (PFN) dont la plupart des militants étaient issus d'Ordre Nouveau, une organisation dissoute en juin 1973 pour la violence de ses manifestations.

Aux élections municipales de 1977, J.M. Le Pen ne recueillit que 1,87 % des suffrages exprimés. Pour les élections législatives de mars 1978, après une tentative avortée de rapprochement entre les deux formations de l'extrême-droite, le FN, présent dans 16 circonscriptions, n'obtint que 0,33 % des suffrages tandis que l'organisation concurrente, le PFN recueillait 1,06 %. Le 28 avril 1979, à l'occasion des premières élections européennes, le FN et le PFN annoncèrent une liste unique conduite par Michel de Saint-Pierre mais il durent y renoncer faute de moyens financiers. Seul le PFN se présenta aux élections sous la conduite de J.L. Tixier-Vignancour mais ne recueillit que 1,3 % des suffrages à la satisfaction de J.M. Le Pen qui avait crié à la trahison de la cause commune et appelé à l'abstention. Faute de pouvoir rassembler les 500 signatures de parrainage nécessaires à tout postulant à la présidence, ni le FN, ni le PFN n'eurent de candidats aux élections présidentielles de mai 1981. En revanche, aux élections législatives de juin 1981, le FN présenta 77 candidats. J.M. Le Pen recueillit à Paris 4,38 % des suffrages exprimés et son rival, Pascal Gauchon du PFN, 3,26 %. Dès ce moment, le PFN va céder le terrain au FN. Pascal Gauchon retournera à ses travaux d'histoire, tandis que d'autres militants du PFN adhéreront au Centre national des indépendants et paysans. Le leader du Front National obtiendra un premier succès aux élections municipales de mars 1983 en se faisant élire conseiller d'arrondissement dans le XX^e arrondissement de Paris avec 11,26 % des suffrages après une campagne violente contre la délinquance et le chômage, reliés, bien sûr, au « laxisme moral » et à l'immigration. Quelques mois plus tard, nouveau succès à l'occasion des élections municipales de Dreux où Jean-Pierre Stirbois, secrétaire-général du FN recueillit 16,72 %. Celui-ci devint ainsi maire-adjoint d'une ville qui compte 25 % d'immigrés. La liste unique d'opposition FN/RPR/UDF présentée au second tour fit l'effet d'une bombe dans le monde politique français. En effet, pour la première fois les formations de la droite parlementaire locale s'étaient alliées à un parti d'extrême-droite qui n'appartenait pas à ce que les Italiens appellent l'« Arc constitutionnel », lui conférant ainsi une honorabilité inespérée. Cette alliance créa un précédent et une tentation pour les responsables locaux dont on mesurera sans doute les conséquences lors d'élections prochaines. Sur le coup les réactions furent vives non seulement dans la majorité socialiste qui dénonça la montée du fascisme

en France, mais également au sein de l'opposition où Simone Veil avait lancé dès le départ un appel à l'abstention contre la liste unique de l'opposition.

A Aulnay-sous-Bois, fief des usines Renault, Guy Viarengo, nouveau venu dans la politique, réalisa 9,32 % des suffrages exprimés lors d'élections municipales partielles. Le FN ne fut pas en position, en raison de ce score, de participer au second tour mais il confirma la résurgence d'un courant nationaliste, populaire et néopoujadiste alors que ce courant était inexistant dans cette ville. Enfin, lors d'élections législatives partielles organisées dans la deuxième circonscription du Morbihan, J.M. Le Pen, l'enfant du pays, recueillit 12,02 % des suffrages exprimés (et 51 % des voix dans sa commune natale de la Trinité-sur-Mer) après une campagne axée principalement sur les dangers d'un afflux éventuel d'immigrés dans une région où ils sont traditionnellement peu nombreux.

Ces quelques élections permirent à J.M. Le Pen d'acquérir une légitimité démocratique et de revendiquer un temps d'antenne sur les ondes et sur les chaînes de télévision, ce dont il profita largement et habilement. C'est que le Front National doit beaucoup au talent d'organisateur de son leader. C'est lui, en effet, qui dota l'organisation d'une structure finalement assez semblable à celle des autres partis politiques : congrès qui élit un comité central de 40 membres, bureau politique de 12 membres élus par le comité central, fédérations et sections, une radio privée à Paris et un hebdomadaire National Hebdo dirigé par Michel Collinot, membre du Bureau politique. Dans toutes ces instances on trouve une majorité écrasante d'hommes qui ne distinguent finalement pas le FN des autres partis politiques français.

L'idéologie du Front National.

Quels sont maintenant les grands traits de la « philosophie » du FN. Les thèmes développés dans le programme du FN ou dans les discours de J.M. Le Pen ne sont pas nouveaux. La grande obsession, c'est « la décadence morale et spirituelle » de la France qui fait de la sécurité « le premier devoir de l'Etat ». La France est menacée à l'extérieur, comme l'Occident tout entier, par l'impérialisme soviétique. Mais elle l'est aussi de l'intérieur par la dénatalité, le recul des valeurs traditionnelles, l'insécurité grandissante dans les villes et les campagnes (la peine de mort doit être rétablie), la subversion (le « PCP aux ordres de Moscou infiltre tous les rouages de la vie nationale »), plus que tout par l'immigration incontrôlée en provenance du tiers-monde.

Ce thème de l'immigration est tout à fait central dans l'idéologie du FN. Dans les dix-huit pages de sa brochure-programme, on ne dénombre pas moins de nonante allusions aux immigrés. Certes, le ton y est volontairement modéré : le FN, peut-on y lire, n'est ni raciste ni xénophobe ; il exige simplement que les Français continuent à disposer chez eux de droits supérieurs à ceux dont jouissent les étrangers ; il exige l'arrêt définitif d'entrées nouvelles ; le rétablissement du visa ; la suppression de toutes les dispositions tendant à assurer une égalité juridique entre Français et immigrés ; enfin, le renvoi progressif des immigrés dans leur pays d'origine. Pour lutter contre la dénatalité en France, le FN propose la suppression des allocations familiales aux immigrés, l'instauration d'un véritable salaire maternel, une retraite pour la mère de famille et surtout l'abrogation de la loi Veil sur l'avortement.

Dans le domaine de la défense, la brochure-programme du FN rompt curieusement avec la politique gaullienne d'indépendance nationale : les armées françaises doivent réintégrer l'OTAN car elles sont hors d'état d'assumer leur mission, et de plus la force de frappe française ne peut garantir la sécurité d'un pays dont la population a un taux de protection de 0,1 %.

Le programme du FN est dénué de fondement scientifico-philosophique. Il recourt aux images plutôt qu'aux concepts, à l'affirmation plutôt qu'à l'analyse, mais dans l'ensemble il ne se différencie guère des programmes de la droite traditionnelle, sinon par l'accent mis sur les problèmes de l'immigration et par le caractère démagogique de ses propositions.

Le ton change singulièrement dans les discours électoraux ou autres que J.M. Le Pen et ses amis politiques tiennent aux quatre coins de la France. Alors resurgissent les vieux slogans qui foisonnaient au tournant du siècle sous la plume d'un Maurras, Barrès, Daudet ou d'un Drumont, dont le talent et la langue contrastaient avec la minceur des idées et la pauvreté des humeurs. Son langage, écrit fort justement Alfred Grosser, est « le langage ancien de la France antitoutiste, de la France de l'écoeurement antipolitique, du « y-a-qua » de l'autocompassion nationale, corporative et individuelle, et les peurs auxquelles il fait appel sont elles aussi traditionnelles » (14). Les dangers qui menacent la France sont, pour Le Pen, parfaitement identifiables : le communisme international, « le bouillonnement musulman biologique, spirituel et conquérant », le gouvernement socialo-communiste, la décadence (15). « La France aux Français », « les Français d'abord » s'exclame J.M. Le Pen et on comprend aussitôt « la France seule ». C'est d'ailleurs moins le

(14) Alfred GROSSER, « Vieux Le Pen et jeunes verts », in *Le Monde*, 20 juin 1984.

(15) *L'Express*, 27 janvier 1984.

propos qui compte que la connotation, le son moins que les harmoniques. Lorsqu'il parle des immigrés, tous ses supporters comprennent « métèques » ou « bougnoules » et le message ainsi codé passe très bien. Pendant sa campagne dans le Morbihan, en décembre 1983, il déclare sans ambages à ses auditeurs bretons : « Demain, si vous n'y prenez pas garde, ils (les immigrés) s'installeront chez vous, mangeront votre soupe et coucheront avec votre femme, votre fille ... ou votre fils » (16). Déjà sous le Président Pompidou, le leader du FN accusait la majorité de l'époque de « laisser envahir le pays par une immigration incontrôlée, menace aujourd'hui pour l'emploi, pour la sécurité, pour la santé des Français, demain pour l'indépendance de la France et pour sa défense nationale » (17). En quelques années, la menace a pris des proportions énormes. Les immigrés constituent une « sixième colonne » : « les six millions d'étrangers qui font d'ores et déjà peser sur notre pays et sur sa sécurité un danger mortel. Que vienne un mot d'ordre de l'étranger, que Kadhafi ou Khomeini déclenche contre notre pays la guerre sainte ... et les ghettos d'immigrés volontairement constitués se retournent contre nous » (18). Jean-Pierre Stirbois, secrétaire général du FN, met sur le compte de l'immigration les maux dont souffre la France : « L'immigration est responsable en grande partie de la progression de l'insécurité, de la délinquance et du chômage. Tous les jours, des agressions sont commises par des ressortissants de pays étrangers » (19).

Au parlement de Strasbourg, à l'occasion de la discussion d'un rapport sur la politique migratoire dans la Communauté Européenne en avril 1985, J.M. Le Chevallier, député FN, prophétise de grands malheurs pour l'Europe en ces termes : « Hier, l'immigration était, dans sa grande majorité européenne. Aujourd'hui elle est d'abord maghrébine, africaine et en provenance du sous-continent indien. Ces immigrés extra-européens de cultures, de religions, de traditions différentes ne pouvant ou ne voulant pas s'intégrer dans un espace européen construit sur d'autres valeurs représentent à terme un danger pour l'Europe si rien n'est entrepris pour remédier à cette situation. Des menaces de déstabilisation, de subversion, de noyautage dirigées par quelques pays musulmans extrémistes existent déjà et ne feront que s'accroître en cas de démission ou de faiblesse de notre part » (Parlement Européen, édition provisoire, 16.4.1985, p. 93). J.M. Le Pen se fait également défenseur de l'ordre moral et part en guerre contre l'homosexualité. Le 11 juin

(16) Cité par le *Nouvel Observateur*, 15-21 juin 1984, p. 38.

(17) *Ibid.*, p. 39.

(18) *Ibid.*, p. 39.

(19) *L'Express*, 27 janvier 1984, p. 42.

1984, sur Fréquence-Gay, il déclare : « Il faut sanctionner le prosélytisme homosexuel. En effet, le plus grand péril qui menace la Terre, c'est la dénatalité du monde occidental affrontée à la surnatalité du tiers-monde. L'homosexualité nous conduit, si elle se développe, à la fin du monde ». Germaine Burgaz, vice-présidente du FN et militante active de Laissez-les vivre attaque très violemment Simone Veil (la « tricoteuse » de Giscard) durant la campagne des élections européennes de 1984 et stigmatise ceux qui « ont voté la loi qui tue, sous les applaudissements hystériques de la gauche » et qui sont responsables de ces « 250.000 petits innocents (...) exterminés dans des centres hospitaliers transformés pour l'occasion en fours crématoires » (20). A Marseille et à Lyon, J.M. Le Pen se fait applaudir lorsqu'il parle de « l'Association des femmes maghrébines en rut, enfin en action, c'est la même chose ».

Avec un brin de gouaille, des formules meurtrières émaillées de métaphores sexuelles, le leader du FN capte l'attention de ses auditeurs, provoque les rires, et entraîne l'adhésion de ceux qui sont en quête de boucs émissaires. En flattant le « gras » bon sens français, en exploitant des malaises parfois réels, J.M. Le Pen fait, comme l'écrit Jean Daniel, « tomber les digues du refoulé, du non-dit, de l'interdit moral » (21). Et le discours du leader du FN ne conforte pas seulement ses partisans mais des centaines de milliers de Français appartenant à toutes les catégories sociales comme le démontre les résultats du scrutin européen du 17 juin 1984.

Les élections européennes du 17 juin 1984.

Trois événements significatifs ont marqué le scrutin européen. D'abord, un taux d'abstention record, 43,27 %, qui est le plus élevé de la V^e République et qui démontre le manque d'intérêt des Français pour le Parlement de Strasbourg. Ensuite, l'effondrement historique du PCP qui réalise avec ses 11,2 % son score le plus bas depuis 1928. Enfin, le succès du Front National qui après le coup de tonnerre de Dreux que nous évoquons plus haut, fait une percée spectaculaire sur la scène politique française. C'est ce dernier événement que nous tâcherons d'éclairer maintenant.

« Le seul véritable vainqueur des élections européennes en France est le Front National de Le Pen » pouvait-on lire sous la plume d'un éditorialiste de l'Express quelques jours après le scrutin du 17 juin 1984

(20) Cité par le *Nouvel Observateur*, 15-21 juin 1984, p. 39.

(21) Le *Nouvel Observateur*, 15-21 juin 1984, p. 36.

(22). En effet, alors qu'une semaine encore avant les élections, toutes les estimations créditaient le parti de J.M. Le Pen de 6 à 7,5 % des suffrages exprimés, ne voilà-t-il pas qu'il atteignait en chiffres réels 10,95 % et 2.210.334 voix. Avec ce résultat, le FN se voyait attribuer 10 sièges au Parlement européen de Strasbourg, soit autant que le PCF qui le distance de 50.000 voix à peine. Après le score de Dreux, le FN réussissait ainsi une nouvelle percée qui fit l'effet d'un coup de tonnerre dans le monde politique.

L'analyse des résultats met en lumière trois traits majeurs :

a) Le FN a fait ses meilleurs scores dans :

1. Les départements du Sud de la France avec des pointes à Marseille (21,42 %) et Perpignan (21,52 %) ; ces départements correspondent grosso modo à ceux où J.L. Tixier-Vignancour avait dépassé 10 % des suffrages à l'élection présidentielle de 1965 : Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Hérault, Pyrénées-Orientales, Var, Vaucluse, Corse du Sud. Ce sont aussi les départements où l'implantation des rapatriés d'outre-mer et surtout d'Algérie a été la plus massive. Le vote d'extrême-droite, traditionnellement plus élevé qu'ailleurs, s'y est manifesté à nouveau depuis l'avènement de la gauche au pouvoir en 1981 mais renforcé cette fois par des électeurs venus de l'opposition voire même de la majorité actuelle.

2. Les zones urbaines et les grandes agglomérations où les problèmes socio-économiques sont les plus vivement ressentis (insécurité, immigration, chômage...). A Marseille, dans les VI^e et VIII^e arrondissements, le FN emporte 23,2 % des suffrages. Dans le célèbre quartier de la Cayolle, véritable ghetto pour immigrés, il recueille 26 %. A Strasbourg le vote Le Pen atteint 14,7 %. Dans les quartiers populaires de Neuhoff et Kronembourg à forte densité d'immigrés, il atteint parfois 26 %. A Montpellier, Le Pen obtient 19,6 % et plus dans le centre ville, peuplé de retraités. A Reims et à Saint-Etienne, anciennes municipalités dirigées par les communistes, le FN fait un meilleur résultat que le parti de Georges Marchais.

3. La région parisienne (Paris : 15,24 %, Val d'Oise : 14,97 %, Yvelines : 14,37 %, Hauts de Seine : 14,14 %, Seine et Marne : 14,62 %...); le FN fait ses plus beaux scores dans les quartiers les plus élégants de Paris (18,9 % dans le VIII^e arrondissement) et dans ceux plus populaires de l'Est parisien (16 % dans le XIX^e arrondissement) qui ont

(22) Yves CUAU, « L'Etat de disgrâce », in *L'Express*, 29 juin 1984, p. 29.

presque toujours, et encore en 1981, élu des députés de gauche. Cette percée du FN à Paris va de pair avec une éclipse presque totale du Parti communiste — prévisible d'ailleurs depuis son effritement dans la ceinture naguère « rouge » à l'occasion des législatives et surtout des municipales — qui passe de 9,16 % en 1981 à 6,15 % des voix pour l'ensemble de la capitale. En Seine-Saint-Denis (bastion communiste s'il en fut), le FN recueille 15,98 % des suffrages exprimés, et arrive même avant le PCF à Aulnay-sous-Bois, ville prise aux communistes lors des élections municipales.

Si les plus faibles résultats ont été obtenus dans les départements ruraux (Corrèze : 2,85 %, Cantal : 2,64 %, Creuse : 2,72 %...) où les immigrés sont peu nombreux et où l'influence chiraquienne reste parfois prépondérante, le FN obtient quelques beaux résultats dans l'Yonne (12,6 %), en Haute-Savoie (13,7 %), dans le Doubs (12,9 %) et dans l'Ain (12,5 %). Deux séries de départements échappent cependant au FN : ceux qui sont le plus ancrés à droite : la Vendée (6 %), la Lozère (6,6 %) ou la Mayenne (6,2 %); et ceux qui votent traditionnellement à gauche comme la Dordogne ou l'Ariège (6,8 %). En revanche, en Nouvelle-Calédonie, le FN arrive en seconde position avec 15,72 % des suffrages exprimés et 19,54 % à Nouméa, loin devant les listes de gauche, victimes du mot d'ordre de boycottage lancé par les partis indépendantistes.

b) Il existe incontestablement une certaine corrélation entre l'implantation des immigrés sur le territoire de la France et le vote en faveur du FN. Lors d'un sondage réalisé par l'Ifop à la sortie des urnes le 17 juin 1984, sur 100 personnes qui déclaraient avoir voté pour le Front National, 38 affirmaient l'avoir fait en raison de ses positions sur l'immigration, 19 à cause du chômage. Jérôme Jaffré, directeur de la SOFRES, a relevé que dans les départements dont le taux d'urbanisation dépasse les 60 %, le vote Le Pen varie de 11,1 % à 14,8 % selon le degré d'insécurité et de 10,2 % à 15,4 % selon la proportion d'immigrés. Si on isole les départements qui ont à la fois un fort taux d'immigrés et une forte insécurité, le vote Le Pen atteint une moyenne de 16,4 % (23).

c) Le vote Le Pen déborde très largement l'extrême-droite traditionnelle sur l'ensemble du territoire français. Sur 100 électeurs ayant donné leur voix au FN le 17 juin 1984, 25 déclaraient avoir voté au premier tour des présidentielles en 1981 pour Jacques Chirac, 16 pour Valéry

(23) « Le vote du 17 juin : un phénomène de société », in *Le Monde*, 13 février 1985.

Giscard d'Estaing, 10 pour Brice Lalonde (candidat écologiste), plus de 6 pour François Mitterrand, enfin 2 pour Georges Marchais. Treize étaient syndiqués à FO, 4 à la FEN, 4 à la CGT et 3 à la CFTC (24). Ce sondage de l'Ifop déjà évoqué plus haut appelle quelques réserves. Car enfin, est-il dans l'habitude des électeurs de s'épancher à la sortie des urnes ? Et si oui, quelle est la part de dissimulation ou d'hypocrisie ? Le nombre anormalement élevé d'électeurs écologistes (dont beaucoup sont issus des partis de gauche) qui ont, selon ce sondage, porté leur voix sur le Front National pose problème, de même que l'absence parmi les électeurs syndiqués de ceux affiliés à la CGC (Confédération Générale des Cadres), pourtant très marquée à droite, et de ceux de la CFDT qui sont apparemment réfractaires à toute forme de xénophobie et de racisme.

Ce qui est indubitable, c'est que dans toute la France, de Thionville à Paris, et de Roubaix-Tourcoing à Montpellier, le FN réalise, le fait mérite d'être souligné, de beaux scores dans des quartiers populaires, anciens fiefs de la gauche où le nombre d'immigrés est élevé. Là encore il convient d'être prudent dans l'interprétation des chiffres. Beaucoup d'électeurs de gauche (socialistes mais surtout communistes) se sont manifestement réfugiés dans l'abstention tandis qu'une minorité choisissait de voter pour l'opposition (liste Veil) ou pour Le Pen. Ces derniers sont-ils d'anciens électeurs de gauche (en particulier communistes) ou des électeurs qui avaient voté socialiste ou communiste en 1981 par déception/exaspération et qui se sont portés cette fois, dans un scrutin sans risque, sur l'extrême-droite ? Le Pen a, sans doute, su capter une frange des uns et des autres, car si plus de la moitié de son électorat avait voté pour Valéry Giscard d'Estaing au second tour des présidentielles en 1981, près de 30 % avait choisi François Mitterrand, selon les résultats d'un sondage publié dans *Le Monde* (Dossiers et documents, juin 1984, « Qui sont les électeurs des petites listes » p. 53). Un autre sondage réalisé par Bull-BVA à la sortie de l'isoloir le jour des élections européennes et publié dans *Libération* (19 juin 1984) donne des chiffres assez différents et sans doute plus proches de la réalité que les pourcentages précédents. En effet, ce dernier sondage montre que sur 100 électeurs qui ont voté Le Pen, 7 seulement avaient porté leur suffrage sur Mitterrand le 10 mai 1981, alors que 14 choisissaient Valéry Giscard d'Estaing et que 15 s'étaient abstenus. Ces résultats semblent concorder avec le sondage post-électoral de la SOFRES (*Le Monde*, 30 juin 1984) selon lequel 40 % des électeurs de F. Mitterrand du 10 mai

(24) « L'énigme Le Pen », in *Le Point*, 24 février 1985, p. 39.

1981 se seraient abstenus de prendre part au vote, contre 25 % seulement des électeurs de V. Giscard d'Estaing. Les distorsions entre les chiffres des sondages montrent, une fois de plus, qu'il convient d'être prudent dans l'utilisation de ces instruments. Une chose semble cependant acquise. La majorité des électeurs du FN sont d'anciens électeurs du RPR (qui n'est pas un parti « bourgeois » au sens classique mais un parti populiste qui prolonge le gaullisme) et, dans une moindre mesure, de l'UDF, venus renforcer l'électorat traditionnel de l'extrême-droite, auxquels s'ajoutent de nouveaux électeurs qui s'étaient abstenus le 10 mai 1981 ou qui votaient pour la première fois.

De manière générale, l'électorat du FN possède peu de caractéristiques sociologiques. Jean-Marie Le Pen recrute ses électeurs dans toutes les catégories d'âge et notamment chez les jeunes de 18-22 ans où son influence est plus grande que celle des communistes (11 % contre 9). Son résultat global (10,95 %) recouvre de faibles écarts selon le sexe (13 % d'hommes et 9 % de femmes), la situation professionnelle (14 % d'agriculteurs, 17 % d'industriels, commerçants, professions libérales, 14 % de cadres supérieurs et moyens, 12 % d'employés et 8 % d'ouvriers), et le niveau d'instruction (moyen et supérieur). Il est intéressant de relever que le nombre de chômeurs qui ont voté pour Le Pen est sensiblement le même que celui de ceux qui ont voté pour le Parti communiste (12 et 13 %), ce qui explique au moins partiellement le score du FN dans certaines régions ouvrières (Seine-Saint-Denis, Nord, Pas-de-Calais, etc.) où la situation économique a provoqué un taux de chômage important.

Il semble aussi que cet électorat soit assez différent de celui du Mouvement Poujade (UDCA) en 1956. Avec 11,6 % des suffrages exprimés, ce nouveau venu dans le jeu politique polarisait le mécontentement de couches sociales, petits commerçants et artisans menacés par la modernisation de l'économie française. Le FN est un phénomène plus étroitement politique qui ne s'embarrasse guère de conquête de Chambres de commerce ou de réformes des fiscalités pour les travailleurs indépendants. Les petits travailleurs indépendants, agriculteurs, artisans et commerçants qui formaient la base du poujadisme entre 1953 et 1956 sont depuis trente ans en perte de vitesse sociale, et il n'est pas confirmé que leurs enfants se soient ralliés plus volontiers à Le Pen qu'à Jacques Chirac. En revanche, l'immigration et l'insécurité semblent avoir poussé vers le FN des couches urbaines qui se situent à différents niveaux de la pyramide sociale et pour lesquelles la préoccupation essentielle n'est pas professionnelle, mais politico-sociologique. On peut même se demander au regard des résultats obtenus dans certaines circonscriptions qui votaient traditionnellement pour les partis de gauche, si le PCF n'a pas, par cer-

taines attitudes, préparé les esprits à recevoir la propagande, axée sur l'immigration et l'insécurité, du FN. En effet, face à ces problèmes, le PCF n'hésita pas à utiliser la manière forte présentée sous le mot-d'ordre de « dissuasion populaire démocratique » (l'expression est de Charles Fiterman) après l'échec de l'Union de la gauche en 1977-78. Ainsi, il organise un référendum local contre l'implantation d'un foyer d'immigrés à Levallois au printemps 1979. En 1980, la ville d'Ivry établit des quotas d'immigrés pour ses colonies de vacances et réclame la création de « classes d'étrangers ». A Aulnay-sous-Bois, Montfermeil, Nanterre, des quotas sont institués pour l'attribution de logements aux immigrés, Français des DOM-TOM inclus. En février 1981, à Saint-Denis, Georges Marchais en personne fait, sans l'y réduire, le rapport entre l'immigration et l'insécurité : « Nous ne voulons pas de nouveaux Harlem ou de nouveaux Soweto dans la banlieue parisienne ». Il y a plus grave. Le 23 décembre 1980, les communistes de Vitry manifestent, bulldozer en tête, contre l'installation de trois cents Maliens dans un foyer dont ils coupent l'eau, le gaz et l'électricité. Quelques mois plus tard, en février 1981, à Montigny-les-Corneilles, c'est contre une famille marocaine dont les enfants sont accusés de trafic de drogue par des voisins, algériens, que les communistes manifestent. Les mesures prises et les incidents évoqués montrent combien le PCF et sa clientèle sont perméables à la xénophobie montante. Est-ce alors par hasard si le FN fait de bons scores dans des circonscriptions longtemps considérées comme des fiefs communistes ?

Le succès de la liste du Front National a été très largement commenté en France et à l'étranger. Les causes de cette poussée de l'extrême-droite sont nombreuses et diversifiées. Selon les commentateurs (les réflexions émises varient d'après les sentiments personnels de ces derniers), le succès du Front National tient :

- Au glissement à droite de l'ensemble de l'électorat français depuis les élections cantonales de 1982 où la droite dépassait la gauche avec 49,9 % contre 48,1 %.
- A l'« extrémisation » de l'ensemble de l'opposition dont les signes s'étaient manifestés dans les mois qui ont précédé l'élection européenne. Aux yeux de beaucoup d'électeurs, le FN est apparu comme une opposition maximale au pouvoir de gauche, comme une espèce de chiraquisme pur et dur, de sorte qu'ils préférèrent porter leur voix sur le FN plutôt que sur la liste unique de l'opposition (RPR/UDF) conduite par la modérée Simone Veil. Lors du précédent scrutin européen, les deux listes RPR et UDF étaient concurrentes, ce qui permit une certaine surenchère.

- A la modération relative du discours de l'extrême-droite, et de J.M. Le Pen en particulier. Pendant toute la durée de la campagne électorale, le FN a agi comme une droite extrême d'opinion et non pas comme une droite extrême de comportement. Les militants du FN n'ont pratiquement jamais perturbé les réunions de leurs adversaires.
- A l'exaspération de nombreux Français devant les problèmes du chômage, de l'insécurité dans les grandes villes, de l'immigration, qui nourrissent les frustrations, les ressentiments et les haines.
- Au populisme anti-système du FN qui attire le vote protestataire et l'utopie. Avant 1981, la gauche était porteuse de toutes les utopies. L'exercice du pouvoir l'a privée de cette commodité, lourde au demeurant de désillusions, et le vote protestataire n'a d'autre refuge que le « droitisme » et à un moindre degré l'écologisme.

Quoi qu'il en soit, une chose semble acquise, les progrès de la xénophobie ont largement profité au FN. Dans un sondage IFOP/Le Point sur les Français et le racisme publié en mai 1985 (25), il apparaît très clairement que la xénophobie, et sa forme extrême le racisme, progresse dans les milieux populaires, surtout dans ceux qui sont en situation de concurrence avec les immigrés. C'est le phénomène bien connu des « poor whites » aux Etats-Unis ou des petits « pieds-noirs » en Algérie, dont les réactions étaient d'autant plus violentes qu'il y avait quasi identité de situation sociale entre les groupes, le mépris affiché à l'endroit de l'Autre (Noirs, Arabes) leur donnant la conscience d'exister socialement.

L'analyse du sondage par âge, profession, préférence politique éclaire d'ailleurs les choix des électeurs du FN. Ainsi, si l'antipathie à l'égard des Juifs est en général peu marquée chez les électeurs de l'UDF, du RPR et du PS (de 5,2 à 5,6 %), elle est, en revanche, très avouée chez les électeurs du FN (24,5 %) bien que ce parti se défende d'être antisémite. Mais c'est l'antipathie à l'égard des Arabes qui est surtout marquée chez les ouvriers, les retraités, et d'une façon générale chez les plus de 50 ans. Elle est avouée par 67,2 % des électeurs du FN, 26,5 % du RPR, 23,1 % de l'UDF, 16,8 % du PS et 16,1 % du PCF (26). Il ne fait guère de doute que la majorité des électeurs qui se sont tournés vers le FN partagent ces sentiments. C'est parmi les zélés de la droite, les nationalistes enragés, les contremaîtres excédés par le

(25) *Le Point*, Les Français et le racisme, 5 mai 1985, pp. 46-47.

(26) *Ibid.*, p. 47.

militantisme syndical, les retraités apeurés, les insomniaques des HLM, les partisans de Mgr Lefebvre, les racistes et les antisémites de toujours, les poujadistes anciens et nouveaux, les rapatriés et ceux qui ont peur de subir leur sort, les obsédés de l'anticommunisme... que le FN a trouvé le ballon d'oxygène qui lui a permis d'atteindre près de 11 % des suffrages exprimés. Il va sans dire que ces électeurs parfois nombreux dans certaines circonscriptions ne partagent pas toutes les opinions défendues par le FN et que sont mêlés de manière inextricable les questions de sécurité au sens large, la méfiance ou la haine à l'endroit des immigrés, la présence des communistes au gouvernement, et l'hostilité envers Simone Veil.

On peut, d'autre part, se demander si le FN n'exerce pas aujourd'hui ce que Georges Lavau a appelé une fonction « tribunitienne ». Certes, le FN n'apparaît pas encore comme le tribun de certaines catégories sociales spécifiques, son électorat est trop divers et trop hétérogène pour cela. Mais d'ores et déjà il fait figure de parti de la « défense » des mécontents. Cette fonction « tribunitienne » caractérisait le mieux jusqu'à présent la place tenue par le PCF dans le système politique français. Celui-ci s'est effondré électoralement et ne surpasse le FN que de 50.000 voix (11,20 % contre 10,95 % au FN), de sorte que le vote protestataire s'est progressivement porté vers ce dernier dans un contexte de désenchantement général et de glissement à droite d'une fraction importante du corps électoral. Si le FN devait élargir son audience et confirmer ainsi son maintien dans le jeu politique, c'est tout le système politique français qui risque d'être bouleversé, car les partis de la droite modérée pourront difficilement éviter à la longue de s'allier à lui sinon en s'engageant dans une surenchère électorale pour tenter de contenir ses poussées. L'introduction de la représentation proportionnelle pour le scrutin législatif de mars 1986 favorisera, de l'avis de tous les observateurs, le Front National de J.M. Le Pen qui a annoncé avec ostentation l'élection de 80 à 100 députés pour sa formation (27). L'optimisme de J.M. Le Pen est fortement exagéré.

Les résultats du premier tour des élections cantonales de mars 1985 montrent que le FN n'a fait aucun progrès spectaculaire depuis juin 1984 et qu'il est même légèrement en régression là où il avait obtenu ses meilleurs résultats. Ainsi, dans les départements méridionaux du Var, des Bouches-du-Rhône et des Alpes Maritimes où le FN recueille respectivement 20,24 %, 19,46 % et 17,32 % des suffrages exprimés, il perd en moyenne plus de 2 % des voix par rapport aux européennes de 1984.

(27) Déclaration de J.M. Le Pen à Lyon le dimanche 6 janvier 1985, in *Le Monde*, 8 janvier 1985.

Dans la Seine-Saint-Denis, par contre, il gagne 1,31 % par rapport à 1984. Ici encore, la prudence s'impose. En chiffres absolus, le FN obtient lors du premier tour des cantonales 8,69 % des suffrages exprimés, soit 998.132 voix avec des candidats dans 3 cantons sur 4, mais le nombre de votes exprimés est largement inférieur à celui de 1984 (11.473.755 contre 20.180.934) ainsi que le taux d'abstention (34,05 % contre 43,27 %), ce qui semble, en effet, démontrer une régression partielle du vote FN qui se traduit au second tour par l'élection d'un seul conseiller à Marseille II, Jean Roussel, apparenté au FN.

Cela dit, les résultats obtenus au premier tour des cantonales montrent un enracinement relatif basé sur les mêmes constantes géographiques et socio-culturelles qu'en juin 1984, de sorte qu'il est fort probable que l'extrême-droite va s'ancrer dans le paysage politique de la France de cette fin du XX^e siècle. Deviendra-t-elle une force politique de première grandeur ? Rien n'est moins sûr. Pour récupérer les électeurs qui ont voté pour le FN, les leaders de la droite modérée (mais aussi certains leaders de l'actuelle majorité) se démarquent, certes, de J.M. Le Pen, mais durcissent singulièrement le ton sur l'immigration et l'insécurité, prenant ainsi le risque de focaliser le débat politique sur de difficiles problèmes de société qui induisent, par une sorte de pente naturelle, des réactions passionnelles, donc excessives. L'extrême-droite, voire le fascisme, n'est pas aux portes du pouvoir en France. Ce n'est pas en s'appropriant son discours qu'on la rejettera dans les marges de la démocratie.

Summary : The relative success of J.M. Le Pen and the National Front in France.

Since its success in the European elections of the 17th June 84, the National Front of J.M. Le Pen represents today the extreme right which had disappeared as a political force, if not as a way of thinking in France. With 10,95 % of the votes cast, the National Front becomes a political force which must be taken into account, especially when by-elections take place. This ultra-nationalist and populist party focuses the political debate almost exclusively on insecurity and immigration problems but also develops the traditional themes of the extreme right (France's moral and spiritual decline, the struggle against communist subversion...). The National Front's electorate has poor sociological characteristics and largely overlaps the traditional extreme-right. The disenchantment of a part of the electorate of the left, the drifting to the right of an important fraction of the electorate, the rising of xenophobia and racism are the principal causes for the relative success of J.M. Le Pen.



Vreemde werknemers, werkgelegenheid en sociale zekerheid*

door Frank MOULAERT,

Adjunct-Directeur aan het Centre Européen Johns Hopkins,
Lille I, France.

★

1. Inleiding.

De bedoeling van dit artikel is een didactisch verantwoorde samenvatting af te leveren van de informatie over de plaats die vreemde werknemers en hun gezinnen in het Belgisch produktiesysteem en in de sociale zekerheid innemen. Ik baseer me hiervoor vooral op onderzoekswerk dat ik samen met Albert Martens, Rita Bollen, François Philips, Els Roseeuw en Philippe Deryckere verricht heb.

De theorieën over de werking van de gesegmenteerde arbeidsmarkt vormen het theoretisch kader voor dit werk. Deze theorieën zijn talrijk (1). De kernidee ervan is dat er niet één, maar vele arbeidsmarkten bestaan, waarop telkens arbeidskrachten met zeer specifieke eigenschappen verhandeld worden. Deze specifieke eigenschappen hebben zowel te maken met de plaats van de werknemer — drager van arbeidskracht — in de technische en de sociale verdeling van de arbeid binnen het arbeidsproces, als met de reproductie van de werknemer in het milieu buiten het arbeidsproces (2). De verdeling van de arbeid is voortdurend in beweging. Een constante in deze beweging is het proces van dekwalificering-overkwalificering van de arbeidskracht. Dekwalificering betekent « het afnemen van de intellectuele activiteit noodzakelijk voor

* Een verkorte versie van dit artikel is verschenen in A. Martens en F. Mombaert (eds.), *Buitenlandse minderheden in Vlaanderen - België*, Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1985.

(1) R. WALKER en M. STORPER, « The theory of labour and the theory of location », in *International Journal of Urban and Regional Research*, 1983, vol. 7, 1, blz. 1-41.

(2) Idem.

het volbrengen van de opgelegde taak » (3). Overkwalificering is de concentratie van een veelzijdige intellectuele activiteit in een beperkt aantal werknemers. De dekwalificering domineert de overkwalificering : de intellectuele inhoud van de gemiddelde individuele taak neemt af, de arbeid wordt steeds verder in « intellectvrije » deeltaken opgedeeld. Deze deeltaken worden door laaggekwalificeerde werknemers verricht. In zeer veel economieën, ook de Belgische, zijn een groot deel van de laaggekwalificeerde werknemers precies vreemde werknemers of gastarbeiders. De studie van de dekwalificering van de arbeid valt dus gedeeltelijk samen met de studie van de werkgelegenheid van migranten. En de studie van de reproductie van de laag gekwalificeerde arbeidskracht omvat ook de studie van de reproductie van de migranten — inclusief hun plaats in het sociale zekerheidsstelsel, een geïnstitutionaliseerd reproductiesysteem bij uitstek.

Dit werk is ook impliciet drager van een ethisch principe. Dit principe stelt dat elke inwoner van dit land recht heeft op menswaardige arbeid en op de sociale-zekerheidsvoordelen. Deze voordelen kunnen hun bron vinden in de eigen arbeid of in die van een gezinslid en/of in de toestand of behoefte waaraan overeenkomstig de wet een sociale-zekerheidsrecht beantwoordt. Een belangrijk gevolg van dit ethisch principe is de gelijke behandeling van Belgen en vreemdelingen die op een gelijkaardige loopbaan kunnen bogen of/en zich in een gelijkaardige toestand of behoefte inzake sociale zekerheid bevinden.

2. Werkgelegenheid en werkloosheid.

De sterke aangroei van het aantal vreemde werknemers na Wereldoorlog II sloeg tijdens de eerste helft van de jaren vijftig om in een daling. In 1947 bedroeg het aantal vreemde werknemers met werk 160.000 ; in 1954 nog slechts 114.000. Of dit aantal in de tweede helft van de jaren vijftig is blijven afnemen, kunnen we niet met zekerheid achterhalen. Maar in 1961 bedroeg het opnieuw 138.000 ; het is vanaf toen tot in 1977 gesta blijven toenemen.

Wel treedt er vanaf 1970 een breuk op in de toename en vanaf 1978 zou zich een stagnatie tot lichte achteruitgang van het aantal vreemde werknemers met werk voordoen (fig. 1).

De verdeling van de vreemde werknemers over de grote sectoren van de economie verloopt trapsgewijs (fig. 2). Het aandeel van de tertiaire sector in de vreemdelingenwerkgelegenheid is in de na-oorlog sterk toe-

(3) M. FREYSSINET, *La division capitaliste du travail*, Paris, 1977, blz. 25.

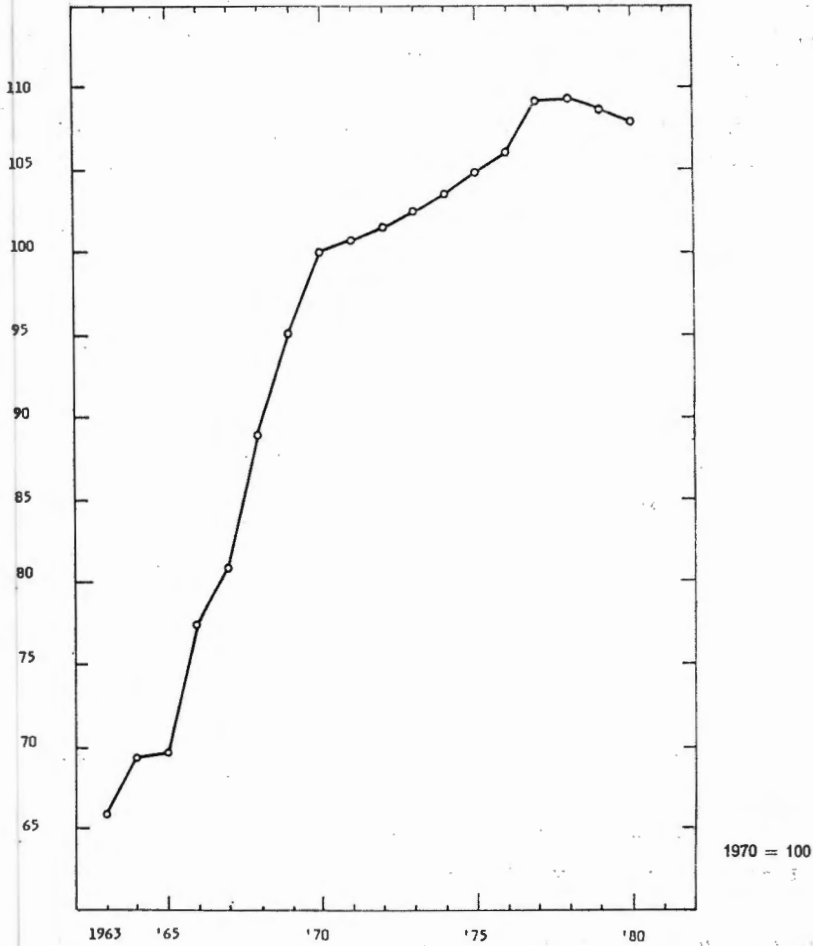


FIG. 1. — De werkgelegenheid van de vreemde werknemers in de Belgische economie (1970 = 224, 900 migranten).

Bron: Ph. DERIJCKERE en F. MOULAERT, «The employment of migrant workers in West-Germany and Belgium. A comparative illustration of the life-cycle theory of migration», in *International Migration*, 1984, Vol. XXII, 3, blz. 178-198.

genomen, maar de verwerkende nijverheid blijft circa de helft van de vreemde werknemers werk verschaffen.

De grote vergelijkbaarheid van de resultaten van de Volkstelling van 1970 en het Sociaal-Economisch onderzoek van april 1977, laten toe een aantal andere ontwikkelingen in de samenstelling van de vreemdelingenwerkgelegenheid vast te stellen. Zowel bij de mannen als de vrouwen doet zich in de periode 1970-1977 een sterke tertiarisering voor: de vreemde werknemers gaan steeds meer in de diensten werken. Deze tendens is bijzonder uitgesproken voor de vreemde vrouwelijke werk-

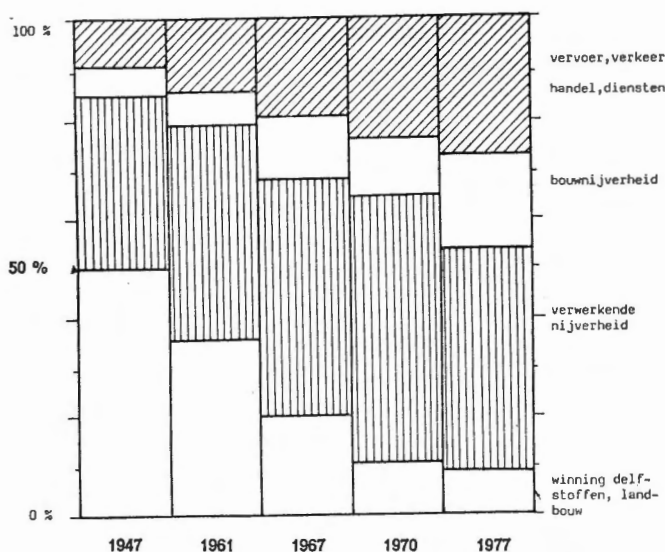


FIG. 2. — Verdeling van de vreemde werknemers per sector.

Bron: R. BOLLEN en F. MOULAERT, *Racisten hebben ongelijk*, Leuven, 1982, blz. 15.

lieden, die voor de helft in de diensten werkzaam zijn. Dit betekent geenszins dat zij er aantrekkelijker werk zouden verrichten dan in de industrie. Want in het algemeen wordt een sterk verband vastgesteld tussen een meer dan proportionele aanwezigheid van vrouwelijke, vreemde werklieden in sectoren van de economie en de onaantrekkelijkheid in één of ander opzicht van het werk in die sectoren (4).

De blijvende aangroei van de vreemdelingenwerkgelegenheid in de jaren 1970 heeft niet kunnen beletten dat ook de werkloosheid sterk

(4) A. MARTENS en F. MOULAERT, « Arbeidsproces, sectorale dynamiek en gastarbeid in België (1970-1977) », in J.M.M. VAN AMERSFOORT en H.B. ENTZINGER (red.), *Immigrant en Samenleving*, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1982, blz. 89.

toegenomen is. In de eerste helft van de jaren 1960 bedroeg het aandeel van de vreemdelingen in het totaal aantal uitkeringsgerechtigde werklozen 5 à 6 %. Het was zo praktisch in overeenstemming met het vreemdelingen-aandeel in de werkgelegenheid. In 1967 sprong het tot 14,7 % en schommelde vanaf toen tussen de 13 en 15 %.

De interpretatie van dit percentage vraagt om de nodige voorzichtigheid. *Enerzijds* is het een onderschatting van de werkelijke toestand, omdat als gevolg van de ontoereikendheid van een aantal internationale overeenkomsten, sommige categorieën vreemdelingen geen of slechts een beperkt recht op werkloosheidsuitkering genieten (5). Want naast de gewone voorwaarden die aan een Belgische werkloze werden gesteld, is de vreemde werkloze — wat het recht op werkloosheidsuitkering betreft, aan een aantal specifieke restricties onderworpen :

- Alleen de arbeidsdagen gedekt door een *geldige arbeidskaart* tellen mee om het recht op uitkering te verwerven.
- De arbeidsdagen die een vreemde werknemer in het buitenland gepresteerd heeft, tellen alleen mee indien hij een beroep kan doen op een internationaal verdrag dat dit voorziet. Marokkanen en Tunesiërs en nationaliteiten voor wie geen enkel verdrag geldt, krijgen het hierdoor bijzonder moeilijk. Merk op : voor EG-ers (inclusief Belgen) rijst hier juridisch geen enkel probleem.
- Zestig dagen na het verstrijken van de arbeidskaart verliezen vreemde werknemers hun recht op uitkering en moeten ze opnieuw de strenge toelatingsvoorwaarden doorspartelen. Sommige categorieën van buitenlandse werknemers ontsnappen aan deze hakbijl, nl. :
 - de werknemers die toestemming kregen om zich met hun gezin in België te vestigen ;
 - de werknemers aan wie geen arbeidsvergunning mag worden geweigerd : dit zijn de werknemers met een arbeidskaart A of de EG-onderdanen ;
 - de werknemers die, krachtens de wetgeving op de vreemdelingenpolitie, de status van vluchteling bezitten (6).
- Bij het verlies van het recht op verblijf, gaat ook het recht op werkloosheid verloren.

(5) R. BOLLEN, *Een explorerend onderzoek naar de rechtspositie van de buitenlandse werknemers inzake sociaal-zekerheidsrecht*, Leuven, 1979.

R. BOLLEN en F. MOULAERT, *op. cit.*, 1982.

(6) R. BOLLEN en F. MOULAERT, *op. cit.*, 1982, blz. 51.

- Alleen de vreemdelingen-schoolverlaters die op een verdrag dat in volledige wederkerigheid voorziet beroep kunnen doen, hebben recht op werkloosheidsvergoeding. Marokkaanse en Algerijnse schoolverlaters hebben dit recht voorlopig niet (7).

Bovendien hebben vreemde werklozen vaak te kampen met het probleem dat veel part-timers tergt: ze kunnen het vereiste aantal arbeidsdagen niet bewijzen, omdat ze gewerkt hebben voor een te laag loon, zodat die arbeidsdagen niet in aanmerking komen.

Anderzijds geeft dit percentage een overschatting van het vreemdelingen-aandeel in de werkloosheid. Door alleen oog te hebben voor de volledig uitkeringsgerechtigde werklozen, kijkt dit percentage naast de ondervertegenwoordiging van de migranten in de programma's ter bestrijding van de werkloosheid. Zo bedroeg op 30 juni 1982 het aandeel van de migranten in de groep van volledig uitkeringsgerechtigde werklozen 13,88 %, terwijl hun aandeel in de *volledige* werkloosheid (alle categorieën werklozen) slechts 11,17 % bedroeg. Het aandeel van de mannelijke vreemdelingen in de programma's ter bestrijding van de werkloosheid beliep de kleine helft van hun aandeel in de volledige werkloosheid; bij de vrouwen beliep deze verhouding amper een vierde. Deze ondervertegenwoordiging in de programma's is hoofdzakelijk te verklaren vanuit hun positie als vreemde, laaggekwalificeerde arbeidskracht (8).

3. De sectoren gezinsbijslag en pensioenen (voor werknemers).

We bespreken hier na de sector werkloosheid, alleen de twee contributieve sectoren waarvoor statistische gegevens inzake vreemdelingenparticipatie beschikbaar zijn. Over de Z.I.V. en de arbeidsongevallen zeggen we niets; naar de sector beroepsziekten verwijzen we zeer terloops bij de bespreking van de gezinsbijslag. De niet-contributieve sectoren — waaronder het G.I.B. — komen niet aan bod.

3.1. *Gezinsbijslag.*

Vreemde kinderen in België geven volkomen dezelfde rechten op gezinsbijslag als Belgische kinderen (9).

(7) G. DE MOFFARTS, « Noot: Het recht op 'gelijke behandeling' inzake sociale zekerheid van vreemdelingen en Belgen », in *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, nr. 26, nov.-dec. 1983, blz. 195-197.

(8) Voor meer details, zie F. MOULAERT, « Hoe groot is de vreemdelingenwerkloosheid? », in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1983, blz. 352 e.v.

(9) Dit gedeelte is verkort en geactualiseerd overgenomen uit R. BOLLEN en F. MOULAERT, *op. cit.*, 1982, blz. 56-60.

Uit het verslag van het Dienstjaar 1977 van de RKW pikken we volgende gegevens. Van de 983.483 rechthebbenden op gezinsbijslag zijn er 879.079 Belgen en 104.404 vreemdelingen (toestand op 31 december 1977). Zo zijn 10,62 % van de rechthebbenden van vreemde nationaliteit. De buitenlandse werknemers ontvangen kinderbijslag voor 233.926 kinderen (in België), de Belgen voor 1.605.670 kinderen. Dat komt neer op 2,24 kinderen per vreemde rechthebbende en 1,83 kinderen per Belgische rechthebbende.

Staan deze cijfers in verhouding tot de kinderrijkdom van de vreemde gezinnen? Om op deze vraag te antwoorden putten we uit de resultaten van het sociaal-economisch onderzoek van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (april 1977). Vooreerst blijkt uit dit onderzoek dat 8,25 % van de bezoldigde beroepsbevolking in België van vreemde nationaliteit is. 10,62 % van de rechthebbenden zijn vreemdelingen. Dat aandeel ligt dus hoger.

Uit de cijfers van de RKW leren we dat de vreemde kinderen 12,72 % van het totaal aantal rechtgevende kinderen uitmaken. Die 12 à 13 % stemt overeen met de kinderrijkdom van de vreemde gezinnen, zoals ze blijkt uit het sociaal-economisch onderzoek. 12,12 % van het aantal kinderen die geen veertien zijn of die nog studeren zijn van vreemde nationaliteit.

Verhoogde uitkeringen.

De sector kinderbijslag kent gewone en eventueel, tegen een verhoogd bedrag, bijzondere bijslagen. Gewone bedragen worden uitgekeerd voor o.a. de kinderen van werknemers met werk, van volledig werklozen, van gepensioneerden, van sommige arbeidsongeschikten en voor sommige wezen. (In tabel I staan de volledig werkloze rechthebbenden als een afzonderlijke categorie aangegeven, maar ze krijgen gewone uitkeringen.) Verhoogde bedragen gaan o.m. naar de kinderen van invaliden en naar sommige wezen. De getallen tussen haakjes in tabel I geven de ver-

TABEL I

Rechthebbenden en rechtgevende kinderen van vreemde nationaliteit die met hun gezin in België verblijven (toestand 31 december 1977)

<i>Rechthebbenden die geneten van :</i>	<i>Aantal rechthebbenden</i>	<i>Aantal rechtgevende kinderen</i>
— Gewone bedragen	79.647 (9,47 %)	175.637 (11,17 %)
— Wezenuitkeringen	2.972 (8,07 %)	5.758 (9,96 %)
— Bedragen voor invaliden	13.130 (24,51 %)	30.751 (28,57 %)
— Gewone bedragen voor werklozen	8.655 (16,37 %)	21.180 (20,00 %)
Totaal	104.404 (10,62 %)	233.926 (12,72 %)

Bron : RKW.

houding tot het totaal (Belgen + vreemdelingen) per categorie. Twee categorieën vragen om nadere toelichting: de kinderen van invaliden en de kinderen van werklozen. De groep *invaliden*, werknemers die langer dan zes maanden arbeidsongeschikt zijn, wordt niet uitgesplitst volgens nationaliteit. We hebben geen statistisch materiaal dat een onmiddellijke vergelijking in deze uitkeringsgroep mogelijk maakt. Wel bestaan er cijfers over de beroepsziekten: op 31 december 1978 waren er in België 49.367 mensen die recht hadden op een vergoeding van het *Fonds voor de Beroepsziekten*. Zevenendertig procent waren vreemdelingen en 63 % Belgen. Dat 16,37 % van de werkloze rechthebbenden vreemdelingen zijn is ook geen wonder. Al sinds 1967 is circa 13-15 % van alle werklozen van vreemde nationaliteit.

Vreemde kinderen in het buitenland.

Artikel 51 van de Gecoördineerde Wetten op de Kinderbijslag bepaalt dat de gezinsvergoedingen niet verschuldigd zijn voor kinderen die niet in ons land worden opgevoed. De EG-verordeningen 1408/71 en 574/72 en de bilaterale overeenkomsten heffen deze « territorialiteitsbeperking » op, zodat de kinderbijslag ook kan worden uitgekeerd voor kinderen die buiten België worden opgevoed. De uitkeringen in die verdragen vallen echter niet voor alle nationaliteiten even gunstig uit. Zo hebben de werknemers afkomstig uit de EG-landen dezelfde rechten op kinderbijslag als de Belgische werknemers, ook als hun kinderen niet in België, maar bijvoorbeeld in hun land worden opgevoed. Voor deze werknemers bestaat er dus geen discriminatie. Wel gediscrimineerd zijn de meeste andere werknemers op wie de bilaterale overeenkomsten van toepassing zijn. We denken hier b.v. aan de Marokkaanse, Turkse en Spaanse werknemers. Voor hen wordt de kinderbijslag zwaar beperkt. Nochtans betalen zij evenveel bijdragen als b.v. hun Belgische of Italiaanse collega's. Als hun kinderen in hun land worden opgevoed hebben deze werknemers maar recht op kinderbijslag voor *maximaal vier kinderen*, behalve als zij in de mijnen werken.

Bovendien liggen de uitgekeerde bedragen aanzienlijk lager. België betaalt 2.700 BF kindergeld voor 4 Marokkaanse kinderen in Marokko, voor 4 Turkse kinderen in Turkije maar 1.600 BF. De andere nationaliteiten, voor wie een bilateraal verdrag geldt, vallen tussen die bedragen in. Algerije is een bijzonder geval. De kinderbijslag van 500 BF per kind (voor maximaal 4 kinderen) wordt aan de Algerijnse staat betaald, die op zijn beurt aan de ouders of opvoeders in Algerije kinderbijslag uitbetaalt tegen het Algerijns tarief.

Alle nationaliteiten voor wie *geen enkel internationaal verdrag geldt*, kunnen een afzonderlijke afwijking aanvragen.

Even vergelijken : de kinderbijslag uitgekeerd voor vier kinderen die in België worden opgevoed bedraagt 17.794 BF (10) zonder rekening te houden met de leeftijdstoelage.

Van alle niet-EG-werknemers met kinderen in het buitenland maken de ondergrondse mijnwerkers of de mijnwerkers die wegens ziekte e.d. bovengronds werken aanspraak op de hoogste kinderbijslag. Zij krijgen voor alle kinderen in het buitenland de gewone Belgische uitkeringen.

Geen enkele werknemer die afkomstig is uit een niet-EG-land, ook de mijnwerker niet, heeft recht op bijzondere of verhoogde kinderbijslag. Dit betekent bijgevolg dat een werknemer geen recht heeft op kinderbijslag als hij meer dan 6 maanden arbeidsongeschikt is (ook als hij ziek geworden is omdat hij in de mijn stoffong heeft gekregen!) of als hij gepensioneerd is. Een uitzondering op deze regel bieden de bilaterale verdragen met Zwitserland, Marokko en Tunesië. Voor een Zwitserse rechthebbende die langer dan 6 maanden arbeidsongeschikt of die gepensioneerd is, geldt dezelfde regeling als wanneer zijn kinderen in België wonen of er opgevoed zijn : maximale bedragen voor alle kinderen. Voor Marokkaanse, Tunesische rechthebbenden, die zich in een van deze twee bijzondere gevallen bevinden, gelden dezelfde beperkte bedragen als voor de gewone werknemers, namelijk respectievelijk 600, 650, 700 en 750 BF per kind voor maximaal 4 kinderen.

TABEL II

Uitkering van gezinsbijslag voor kinderen in het buitenland (per jaar)

	Aantal kinderen	Totaal bedrag (in miljoen fr.)	... waarvan % bestemd voor landen buiten EG (a)
1977	28.530	1.008	37,12
1978	25.521	917	32,14
1979	24.438	902	30,31
1980	23.291	885	27,89
1981	23.191	826	27
1982	22.698	835	25,68

(a) EG, inclusief Griekenland.

Bron: RKW, Jaarverslagen.

De veertiende maand kinderbijslag is niet bij de wet voorzien en wordt dan ook niet toegekend aan vreemde kinderen in het buitenland.

De uitvoering van de internationale overeenkomsten en van de algemene en individuele afwijkingen leidde in 1977 tot de uitbetaling van

(10) Dit laatste bedrag geldt ook voor de in het buitenland verblijvende kinderen van EG-werknemers en van ondergrondse mijnwerkers.

1 mrd. BF voor 28.530 vreemde kinderen in het buitenland. Tot in 1981 nemen zowel het aantal kinderen als dit bedrag jaarlijks af. Het aandeel bestemd voor kinderen buiten de gemeenschappelijke markt is afgenomen van 37,12 % in 1977 tot 25,68 % in 1982 (tabel II) (11).

3.2. Pensioenen (12).

De Belgische pensioenwetgeving stelt dat vreemde werknemers of hun gezinsleden hetzelfde recht op pensioen hebben als de Belgen, op voorwaarde dat zij werkelijk in België verblijven (13). Doch als gevolg van de uitvoering van het EG-verdrag en van de bilaterale overeenkomsten inzake sociale zekerheid, genieten de belangrijkste nationaliteitsgroepen van een uitzondering op deze regel.

Samengevat kunnen we daarom schrijven dat vreemdelingen met een EG-nationaliteit en vreemdelingen die een beroep kunnen doen op een bilateraal verdrag, zich vrij mogen verplaatsen zonder dat hun recht op pensioen kan worden ontzegd. Andere vreemdelingen daarentegen, zullen slechts in zeer uitzonderlijke gevallen een uitkering in het buitenland kunnen genieten. Individuele afwijkingen worden eventueel toegestaan door de Minister van Sociale Zaken. Indien de Minister het verzoek dat daartoe moet worden ingediend inwilligt, zal het verblijf in het buitenland aanzien worden als een verblijf in België. Het rustpensioen zal dan ook buiten het Rijk uitgekeerd mogen worden.

Betaling in België.

Op 1 januari 1983 werden door de Rijkskas voor Rust- en Overlevingspensioenen voor meer dan 21 miljard frank maandelijks pensioenen uitbetaald aan 1.360.910 Belgen en vreemdelingen verblijvend in België. De verdeling van de gerechtigden over de verschillende pensioenregelingen was als volgt: 894.380 werknemerspensioenen, 132.394 zelfstandigenpensioenen, 20.728 GIB's en 313.408 gemengde pensioenen. Zoals gezegd bespreken we hier alleen de rust- en overlevingspensioenen voor werknemers.

Uit tabel III blijkt dat het gemiddeld rustpensioen erg uiteenlopend is volgens de nationaliteit. De vreemdelingen ontvangen gemiddeld een hoger pensioen dan de Belgen. Enkele nationaliteitsgroepen zoals de Italianen, Duitsers, Polen, Joegoslaven en Grieken krijgen opvallend hoge

(11) R. BOLLEN en F. MOULAERT, *Racisten hebben ongelijk*, Leuven, 1984 (tweede druk), statistisch bijvoegsel.

(12) Hoofdzakelijk gebaseerd op F. MOULAERT en E. ROSEEUW, « Het Belgisch Pensioenstelsel en het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden: het aandeel van de vreemde bevolking », in *Het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1983, XXV, nr. 10-11-12, blz. 957 e.v.

(13) KB nr. 50 van 24 oktober 1967, BS, 27 oktober, art. 27.

TABEL III

**Verdeling per nationaliteit
van de in België betaalde maandelijkse werknemerspensioenen (rustpensioenen)
(toestand op 1 januari 1983)**

Nationaliteitsland	Pensioen- gerechtigden	Totaal bedrag (BF)	Gemiddeld bedrag (BF)
België	911.373	11.123.374.958	12.205
Andere EG-landen, waaronder :	22.939	401.193.853	17.490
Italië	14.443	288.743.027	19.992
Frankrijk	3.623	40.683.781	11.229
Nederland	2.478	33.382.240	13.471
Bondarepubliek Duitsland	971	18.306.514	18.853
Luxemburg	535	6.704.775	12.532
Verenigd Koninkrijk	551	7.390.653	13.413
Griekenland	319	5.715.117	17.916
Denemarken	8	130.088	16.261
Ierland	11	137.663	12.515
Totaal EG	934.312	11.524.568.816	12.335
Niet-EG-landen, waaronder :			
Polen	1.560	28.869.381	18.506
Spanje	1.056	10.775.579	10.204
Joegoslavië	302	5.762.214	19.080
Marokko	175	1.763.168	10.075
Turkije	61	373.471	6.122
Totaal Niet-EG	4.742	70.498.951	14.867
Vaderlandlozen, vluchtelingen, onbepaalde nationaliteit	1.996	34.528.326	17.299
Totaal vreemdelingen	29.612	506.221.135	17.095
Algemeen totaal	940.985	11.629.596.093	12.359

Bron: Rijkskas voor Rust- en Overlevingspensioenen. Jaarlijkse Statistiek van de Pensioen-gerechtigden, 1983, tabel II-B/1 + eigen bewerking.

uitkeringen. Andere nationaliteiten zoals Spanjaarden, Marokkanen en Turken daarentegen, moeten het met veel minder stellen.

Hoe valt dit breed spectrum aan uitkeringen te verklaren? De hoge pensioenen van Italianen, Polen en Joegoslaven vinden hun verklaring in de vele jaren dienst in de mijnen. Velen kwamen reeds vroeg naar België, zodat ze hun volledige loopbaan hier doorlopen hebben. De meestal hoge lonen die in de mijnen uitbetaald werden dragen bij tot deze hoge pensioenbedragen.

Ook het feit dat heel wat vreemdelingen afkomstig uit de EG een hoger geschoolde en beter betaalde functie bekleden, verklaart mee de hogere pensioenuitkeringen van onder andere Duitsers en Fransen. De

relatief hoge uitkeringen voor gepensioneerde Grieken zijn van recente datum. Op 1 januari 1982 bedroeg het gemiddeld maandpensioen van de 200 Grieken in België slechts 12.707 BF. De 119 Griekse gepensioneerden die er netto bijgekomen zijn hebben de gemiddelde uitkering opgetrokken tot bijna 18.000 BF. Een verklaring voor deze « sprong » hebben wij niet gevonden.

De lage uitkering voor Spanjaarden, Marokkanen en vooral Turken, is enerzijds te wijten aan hun vrij recente immigratie. Meestal hebben ze slechts een gedeelte van hun loopbaan hier doorlopen en zullen ze een aanvullende uitkering genieten uit een ander land waar ze gewerkt hebben. Anderzijds zijn ook nog andere loopbaanvariabelen, zoals lagere lonen en jobinstabiliteit, bepalend voor de geringe gemiddelde pensioen-uitkering aan deze nationaliteiten.

Een ander element van informatie over de plaats van de vreemde werknemers in het Belgisch pensioenstelsel naast de hoogte van de uitgekeerde bedragen, is de relatie tussen de leeftijdsstructuur van de vreemde bevolking en haar graad van deelname in het pensioenstelsel. Wij hebben

TABEL IV

De pensioengraad per nationaliteit (1981)

Nationaliteitsland	Pensioen- gerechtigden (= a)	Bejaarden (= b)	Bejaarden in % van de bevolking %	Pensioen- graad (= $100 \times a/b$) %
België	1.309.426	1.581.079	17,63	82,82
Ander EG-landen	28.651	39.823	7,52	71,95
Italië	17.449	16.459	5,88	106,01
Frankrijk	5.079	10.529	10,17	48,24
Nederland	3.296	7.945	11,99	41,49
Totaal EG	1.338.077	1.620.902	17,06	82,55
Niet-EG-landen zoals :				
Spanje	1.117	1.867	3,20	59,83
Polen	2.796	2.222	29,07	125,84
Turkije	170	328	0,51	51,83
Marokko	171	378	0,36	71,7
Totaal Niet-EG	7.020	8.630	2,64	81,34
Vaderlandlozen, vluchtelingen, onbepaalde nationaliteit	2.700	2.821	12,72	95,71
Totaal vreemdelingen	38.371	51.274	5,84	74,84
Algemeen totaal	1.347.797	1.632.353	16,57	82,57

Bron : Rijkskas voor Rust- en Overlevingspensioenen. Jaarlijkse Statistiek van de Pensioen-gerechtigden 1981, NIS, Volkstelling, 1981 + eigen bewerking.

voor enkele nationaliteiten en nationaliteitsgroepen de verhouding berekend tussen het aantal pensioengerechtigden die in België hun pensioen ontvangen en het aantal bejaarden. Voor deze berekening van het aantal pensioengerechtigden is geen onderscheid gemaakt naar de pensioenregeling (werknemers, zelfstandigen, GIB) (tabel IV).

De bejaarde bevolking is berekend uit de gegevens van de volkstelling van 1 maart 1981. Het gaat om de groep vrouwen ouder dan 60 jaar en mannen ouder dan 65 jaar. De groep bejaarden staat ook uitgedrukt in verhouding tot de totale bevolking per nationaliteit. De pensioengraad is de verhouding van het aantal gepensioneerden tot het aantal bejaarden.

Opvallend zijn de hoge scores van Polen en Italianen. Dat veel van deze gepensioneerden in de mijnen gewerkt hebben en zo vervroegd op pensioen gegaan zijn verklaart de pensioengraad hoger dan honderd. Een 55-jarige ondergrondse mijnwerker krijgt immers reeds een pensioenuitkering, maar behoort nog niet tot de groep « bejaarden ». Uit de tabel blijkt ook dat de Poolse bevolking die nog in België woont zeer oud is. Bijna 30 % is reeds bejaard. Het aantal Poolse gepensioneerden is op twee jaar tijd met 200 afgenomen.

De zeer lage pensioengraden van Fransen en Nederlanders kunnen verklaard worden omdat veel van hen nog net op het Belgisch grondgebied wonen maar niets met het Belgisch pensioenstelsel te maken hebben. Ze hebben steeds in Frankrijk of Nederland gewerkt en trekken dan ook daar hun sociale uitkeringen.

De Spaanse en vooral de Marokkaanse en Turkse bevolking tellen heel weinig bejaarden. Wel valt op dat de meeste Marokkanen die hier blijven dan ook pensioen krijgen. Van de Turken en Spanjaarden kan dit helemaal niet gezegd worden ; hun pensioengraad is eerder laag.

Globaal gezien merken we dat de Belgen er toch het best uit komen. Vergeleken met de vreemdelingen hebben zij immers hogere pensioengraden.

Het zou interessant geweest zijn de evolutie van de pensioengraad over een langere termijn weer te geven. Dit is echter niet mogelijk omdat de Rijkskas voor Rust- en Overlevingspensioenen slechts vanaf 1 januari 1974 een uitsplitsing per nationaliteit van de in België betaalde pensioenuitkeringen in haar statistieken opneemt. De periode 1974-1982 is veel te kort om werkelijk een tendens waar te nemen. Bovendien zijn de gepensioneerde mijnwerkers slechts vanaf 1981 volledig in de statistieken opgenomen. Tenslotte zijn er onvoldoende preciese jaargegevens over het aantal bejaarden. Een algemene volkstelling wordt immers slechts om de tien jaar gehouden.

Betaling in het buitenland.

Op 1 januari 1983 werden er voor 552.567.998 BF pensioenen uitbetaald aan 72.161 gerechtigden verblijvend in het buitenland. 54.359 pensioengerechtigden ontvingen zo een uitkering in eigen land en 17.802 — waaronder 14.160 Belgen — in een ander land.

Daar het niet mogelijk is om op basis van de statistieken per januari 1983 de gemiddelde maandelijkse pensioenuitkering afzonderlijk te berekenen voor de vreemdelingen in eigen land, voor de Belgen en voor de andere vreemdelingen in het buitenland, zullen we ons baseren op de statistieken per 1 januari 1980. Deze statistieken betreffen alle pensioenregelingen samengenomen.

Opvallend is dat de gemiddelde uitkering in het buitenland laag is vergeleken met de betalingen in het binnenland. Waar op 1 januari 1980 de *gemiddelde* maandelijkse uitkering aan Belgen of vreemdelingen in België 12.000 BF bedroeg, belooft ze in het buitenland slechts ongeveer 6.000 BF. De Belgen zijn er nog het best aan toe. Zij krijgen gemiddeld hogere uitkeringen dan de onderhorigen van het land van verblijf. De meeste Belgen die in het buitenland hun oude dag doorbrengen, verblijven binnen de EG. Vooral Frankrijk trekt heel wat mensen aan. Ook Spanje en ook wel de VS en Canada zijn aantrekkelijk voor de Belgische gepensioneerden.

Wat de pensioenuitkeringen aan vreemdelingen in eigen land betreft, zijn de Marokkanen er best aan toe (7.381 BF per maand). Dit kan erop wijzen dat zij een behoorlijke lange loopbaan in België achter de rug hebben en (op pensioenleeftijd?) toch nog naar hun land teruggekeerd zijn. In België daarentegen zijn de gemiddelde uitkeringen van deze vreemdelingen eerder laag. Daarna volgen de onderdanen van de EG (6.415 BF per maand). Ze vormen ook de grootste groep gerechtigden. Zo zien we dat 80 % van de totale pensioensom die uitgekeerd wordt aan vreemdelingen in eigen land bestemd is voor EG-ers. Een groot gedeelte daarvan komt de Italianen toe. De gemiddelde bedragen die ze ontvangen (8.625 BF per maand) zijn hoog in vergelijking met het algemeen gemiddelde. Hun lange mijnwerkerstraditie is hier weer niet vreemd aan.

De Belgische pensioenen van de Oost-Europeanen in eigen land zijn eerder laag. In België daarentegen krijgen ze zeer hoge uitkeringen. Dit doet ons vermoeden dat zij die lang in België gewerkt hebben en dus hoge uitkeringen krijgen, er meestal blijven. De anderen zijn veelal relatief snel naar hun eigen land teruggekeerd.

4. Besluiten naar het beleid toe.

Wat de toestand op de arbeidsmarkten betreft, pleit ik ervoor om de mogelijkheid van positieve discriminatie, b.v. in de programma's ter bestrijding van de werkloosheid, te onderzoeken. Meteen wijs ik op het gevaar van een dergelijke maatregel bij een algemeen slechte toestand op de arbeidsmarkten. Verder mag geen enkele verdere afbraak van het recht op een arbeidsvergunning getolereerd worden (14).

Inzake sociale zekerheid herhaal ik hier het voorstel van Rita Bollen en mezelf (15).

We stellen voor een burgerschap (« citizenship ») te verlenen aan elke vreemdeling die zich hier mag vestigen en die dus vijf jaar regelmatig in België verbleven heeft. Daardoor zou hij dezelfde rechten op sociale zekerheid krijgen als de Belgen. Vooral voor de verdragslozen, maar ook voor de nationaliteiten die onder een doorsnee bilaterale overeenkomst ressorteren, zou dit burgerschap een grote vooruitgang betekenen. Dit burgerschap kan meteen ook het stemrecht op gemeentelijk vlak inhouden. Die formule biedt geen oplossing voor veel werknemers van Tunesische en Marokkaanse afkomst of voor werknemers die op geen verdrag een beroep kunnen doen, als ze tijdens de eerste vijf jaar van hun verblijf zonder werk vallen. Voor hen stellen we voor het wederkerigheidsprincipe niet langer toe te passen, zodat ze arbeidsdagen in het buitenland in rekening kunnen brengen en ook als schoolverlaters na een wachttijd tot de werkloosheid worden toegelaten.

Met deze beide maatregelen stellen we dus voor de sociale zekerheid voor de vreemdelingen te vergroten door het wederkerigheidsprincipe op te heffen en door na vijf jaar verblijf de rechten op sociale zekerheid nog enkel afhankelijk te maken van de arbeidssituatie zoals dat voor de Belgen het geval is. Zo zou ook de discriminatie tussen de nationaliteiten weggewerkt zijn na vijf jaar.

Het wegwerken van de discriminatie tussen Belgen en vreemdelingen is niet alleen een kwestie van wettenmakerij. Wetten vragen ook om toepassing. Vreemdelingen vinden vaak moeilijk hun weg in de administratie, o.a. omdat ze onvoldoende Frans of Nederlands spreken. Of ze botsen op onwillige ambtenaren die hun dossiers uit racistische overwegingen op de lange baan schuiven. In flagrante gevallen kan de bestraffing van het racisme een nuttig instrument zijn om ambtenaren

(14) Cf. het KB van 27 juli 1983, dat het recht op een arbeidskaart voor gezinsleden van migranten beperkt.

(15) R. BOLLEN en F. MOULAERT, *Racisten hebben ongelijk*, Leuven, 1982, blz. 84-85.

op hun plichten te wijzen. Maar wij kiezen hier duidelijk voor een positieve weg om de feitelijke discriminatie af te bouwen. We denken hierbij aan een nieuwe functie : die van « onthaalambtenaar », die de vreemdelingen wegwijst zou maken in een administratie. Belangrijker nog is een informatiecampagne bij de ambtenarij : een systematische voorlichting over de plaats van de vreemdeling in de Belgische economie en maatschappij. We geloven dat zo'n voorlichting veel misverstanden en spontane onwil uit de weg zal ruimen.

Summary : Foreign workers, employment and social security in Belgium.

This article gives a survey of the position of migrant workers in the Belgian labor market and social security system. Total employment of migrants has increased from 114,000 in 1954 to 224,900 in 1970.

In contrast to overall employment in the Belgian economy, it went on climbing till 1978, up to a 245,900 level. Beyond this year, forecasts point at a slight decrease. Since WWII, the gravity point of the sectoral division of migrant workers has shifted from mining and industry, to industry and tertiary activities. The share of industry in the employment of migrants has remained relatively stable, in contrast to the tertiary sector, that witnessed a considerable expansion. However, the latter has not contributed substantially to the quality level of the average guest worker's job.

On the whole, there is a strong correspondence between the unstable position of migrants in the labor market and their demographic characteristics on one side, their participation in the social security system on the other side. Their young family structure is reflected in a high share in family allowances and a limited appeal to pension funds. Statistical analysis at the aggregate level does not point at discriminatory practices vis-à-vis migrants and their families in social security ; but at the disaggregate level and through the inspection of laws, regulations and international conventions, it appears that non-EEC nationals, with an unstable professional career, do not have the same rights as Belgians or EEC-citizens having a comfortable position in the labor market and the social security system. In order to guarantee the rights of the former, the author suggests to establish a citizenship entitling to full social security rights after five years of regular residence in Belgium.



Stelsels van sociale zekerheid : Na-oorlogse regelingen in West-Europa

door Theo BERBEN,

Assistent aan het Instituut voor Politologie
van de Katholieke Universiteit te Nijmegen.

Joop ROEBROEK,

Opdrachthouder van het Ministerie voor Sociale Zaken
en Werkgelegenheid.

en Göran THERBORN,

Hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen.

★

1. Inleiding.

De hedendaagse crisis heeft een einde gemaakt aan de « consensuele » status, waarmee sedert de jaren van ongekende economische groei in de jaren zestig de sociale zekerheidspolitiek is omgeven. In een aantal landen zijn kortelings min of meer verreichende voorstellen tot verandering naar voren geschoven. Hoewel deze hoofdzakelijk tot doel hebben de uitgaven te verminderen, worden in deze voorstellen ook kwalitatieve aspecten en doeleinden van de stelsels in de discussie betrokken. Deze ontwikkelingen genereren enkele belangrijke vragen over de geschiedenis en de politieke context van de hedendaagse stelsels van sociale zekerheid.

Als deel van een groter project over de naoorlogse ontwikkeling van de sociale zekerheid in West-Europa, gaan wij in dit artikel nader in op de vraag hoe de Westeuropese landen de weg naar hun hedendaagse stelsels zijn ingeslagen? Wij wensen met andere woorden de « postwar settlements » rond de sociale zekerheid aan een nader onderzoek te onderwerpen. In tegenstelling tot veel vergelijkend onderzoek op het terrein van de sociale zekerheid concentreren wij ons niet zozeer op meer kwantitatieve aspecten, zoals de omvang van de uitgaven, maar veeleer op meer kwalitatieve, met name de specifieke gestalte van de stelsels.

Meer dan eens wordt, terecht, de stelling naar voren geschoven dat de ontwikkeling van de moderne welvaartsstaat de resultante is van vele, diverse krachten, ideologieën en belangen. Veel minder aandacht wordt besteed aan het feit dat de specifieke vorm van de stelsels vaak tot meer controversies aanleiding heeft gegeven, dan het in het leven roepen en de groei ervan.

Deze studie gaat uit van een vooronderstelling die aan eerder onderzoek is ontleend (1), dat diverse maatschappelijke actoren verschillende opvattingen aangaande de sociale zekerheid bezitten. De hoofdhypothese luidt in dat verband: krachtsverhoudingen tussen maatschappelijke actoren bepalen de specifieke vorm van de stelsels van sociale zekerheid. Wij onderzoeken in dat kader de verschillen in kracht van de arbeidersklasse, de sociaal-democratie en de communisten, als determinant voor de « postwar settlements ». Aan de hand van een systematische analyse van de klassieke socialistische arbeidersbeweging van voor 1914 kunnen de volgende principes als kenmerkend voor het « perspectief van de arbeidersklasse op sociaal beleid » worden benoemd:

a) het leidende principe is het recht van arbeiders op bestaanszekerheid en een behoorlijk sociaal minimum;

b) de centrale prioriteiten vormen een zekere arbeidsplaats en het recht op arbeid;

c) de uitvoerende macht binnen de sociale zekerheid moet in handen zijn van de organisaties van de arbeidersklasse, op basis van zelfbestuur, met corporatistische of tripartite structuren als tweede en derde optie;

d) de dekking moet zo breed en de uitvoering zo uniform mogelijk zijn met het oog op het maximaliseren van klasse-eenheid en -solidariteit;

e) de financiering dient redistributief te zijn, gebaseerd op algehele progressieve belastingheffing.

Onze hypothese luidt meer concreet: de « postwar settlements » hebben in elk land overeenkomstig de sterkte van de arbeidersbeweging, als belangrijkste actor die sociale veranderingen eiste, vorm gekregen. De kracht van de arbeidersbeweging is afhankelijk van twee factoren.

(1) G. THERBORN, « The Working Class and the Welfare State », Paper voor 'The Fifth Nordic Congress of the Research on the History of the Labour Movement', Murikka, 1983; G. THERBORN, « Classes and States: Welfare State Developments 1881-1981 », in *Studies on Political Economy*, nr. 13, 1984; G. THERBORN, « Pluralist, Corporatist, Statist, and Neo-Marxist State Theories and the Welfare State », Paper voor het IPSA-Congres te Parijs, 1985; J. ROEBROEK, *De politieke toekomst van de sociale zekerheid: politieke eisen en maatschappelijke krachtsverhoudingen*, Den Haag, 1986.

Aan de ene kant is dat haar eigen eenheid en mobilisatiekracht, bij verkiezingen en binnen de vakbeweging, aan de andere kant de omvang van de arbeidersklasse en/of haar banden met andere klassen, voornamelijk de boeren en de zelfstandigen met een laag inkomen. Een opmerking dient nog te worden toegevoegd. De strijd en onderhandelingen in de periode 1944-1955 vinden plaats tegen de achtergrond van eerdere sociale en ideologische formaties en krachtmetingen, belichaamd door de Staat en andere sociale instituties. Wij gaan ervan uit dat onze hypothese wordt bevestigd indien : (a) de arbeidersbeweging in de naoorlogse periode voorstellen naar voren schuift overeenkomstig het historische ideaaltype dat boven is geschetst ; en (b) de mate waarin deze voorstellen worden verwezenlijkt, samenhangt met de sterkte van de arbeidersbeweging.

2. Verenigd Koninkrijk.

Het Verenigd Koninkrijk is na de oorlog het meest geproletariseerde land in West-Europa, voornamelijk op basis van het beperkte aantal mensen dat in de agrarische sector actief is. In mei 1942 schuift de conferentie van de Labour Partij haar naoorlogse eisen naar voren : « In the view of the Labour Party there should be : *a*) one comprehensive system of social security ; *b*) adequate cash payments to provide security whatever the contingency ; *c*) the provision of cash payments from national funds for all children through a scheme of Family Allowance ; *d*) the right of all forms of medical attention and treatment through a National Health Service » (2). Tengevolge van zijn eenzame strijd tegen Hitler Duitsland neemt het Verenigd Koninkrijk, zijnde het toevluchtsoord voor vele regeringen in ballingschap, een aparte plaats in bij het maken van plannen omtrent het naoorlogse Europa. Dat komt ondermeer tot uitdrukking in de vergaande conclusies van het Beveridge Rapport, dat in november 1942 wordt gepubliceerd. De belangrijkste punten uit dit rapport zijn : alomvattendheid van het sociale zekerheidssysteem, zowel wat betreft de risico's, als de kring verzekerden ; een uniform bestuur, beheerd door het ministerie van sociale verzekering ; en uniforme uitkeringen. Het slagen van dit plan wordt gekoppeld aan drie andere principes : het toekennen van gezinsuitkeringen, het invoeren van een nationale gezondheidsdienst en het handhaven van volledige werkgelegenheid. Aanzetten die tot voorbeeld worden voor vele naoorlogse plannen in andere Westeuropese landen.

(2) *The Labour Party 41st Annual Conference Report 1942*, blz. 132.

De commissie wijst inkomensafhankelijke bijdragen en uitkeringen af. Deze zouden de ruimte voor aanvullende regelingen op bedrijfs- en particulier niveau beperken en in strijd zijn met het liberale beginsel om slechts een bestaansminimum te garanderen. Ook houdt de commissie strikt vast aan het verzekeringprincipe. Uitkeringen moeten niet als een geschenk van de Staat worden beschouwd, maar als een recht, waarop de verzekerde personen vanwege hun bijdragen aanspraak kunnen maken. De Britse bevolking, afkerig van de vroegere « Poor Law » met de beruchte « means-test », ondersteunt dit principe (3).

De nationale regering, met name een aantal conservatieve ministers, onder wie Churchill, staat aanvankelijk sceptisch tegenover de plannen, maar de publieke opinie, het merendeel van de politieke partijen, werkgevers- en werknemersorganisaties en allerlei maatschappelijke instanties steunen de gelanceerde ideeën. De plannen van Beveridge sluiten aan bij het gevoel van saamhorigheid in oorlogstijd en vormen een geloofwaardig antwoord op de vooroorlogse problemen (werkloosheid) en het discrediet van de conservatieve politiek. De regering komt in 1944 met een rapport dat de hoofdlijnen van het plan bevat, maar op een aantal minder belangrijke punten afwijkt. Specifieke opvattingen van en eventuele concurrentie tussen politieke partijen hebben nauwelijks een rol van betekenis gespeeld bij de ontwikkeling en verdere behandeling van de plannen van Beveridge (4). Echte tegenstand komt feitelijk alleen van de « Friendly Societies », die tot dat moment een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de ziektekostenverzekering. De invoering van een uniforme organisatie van de uitvoering, beheerd door de overheid, betekent het einde van hun administratieve privileges. Particuliere verzekeringsmaatschappijen en bepaalde werkgeverskringen staan gereserveerd, doch niet afwijzend tegenover de voorstellen. De werkgevers hebben, anders dan in vele andere landen, geen bezwaren tegen unificatie en centralisatie. Zo stelt een belangrijke groep werkgevers in 1942 : « Our main proposal is that there should be a single national compulsory contributory industrial social insurance scheme... There should be a single administrative collecting agency and, probably, also a single payment agency » (5).

De Labour regering, die via een grote verkiezingsoverwinning in 1945 aan de macht komt, voert de plannen van het « Beveridge Rapport » in hoofdlijnen uit.

(3) D. FRASER, *The evolution of the British Welfare State*, Londen, 1973, blz. 201.

(4) H. HECLLO, *Modern Social Policy in Britain and Sweden*, Londen, 1974, blz. 123.

(5) R. HAY, *The development of the British Welfare State*, Londen, 1978, blz. 51.

Slechts de invoering van de « National Health Service » (NHS) leidt tot politieke en maatschappelijke conflicten. Daarbij gaat het niet zozeer om de invoering van de NHS als zodanig, maar om de wijze waarop deze concreet gestalte dient te krijgen. « Nothing is more remarkable than the shared assumption that the Health Service should be both free and comprehensive — and that it should be based on the principle of the collective provision of services and the pooling of financial risks through the public financing of the Service » (6). Het conflict spitst zich met name toe op het feit dat de socialistische regering de artsen in loondienst wil nemen. De medische professie, gesteund door de conservatieve partij komt hiertegen in verzet. De regering komt hen uiteindelijk op dit punt tegemoet.

3. België.

In 1941 richt de Belgische regering in ballingschap te Londen de zogenaamde CEPAG-commissie (La commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre) op. Deze commissie moet bestuderen welke economische, politieke en sociale hervormingen na afloop van de oorlog in België wenselijk worden geacht. Parlementsleden, ambtenaren en mensen uit kringen van werkgevers en werknemers maken deel uit van deze commissie. Het rapport van de sociale sectie van de CEPAG verschijnt in juni 1943 en is duidelijk geïnspireerd door de ideeën van de Commissie Beveridge: de gehele bevolking wordt verplicht tegen bestaande sociale risico's verzekerd; de uitkeringen voorzien in ieder geval in een vastgesteld minimum; werkgevers, verzekerden en overheid dragen bij aan de financiering; de uitvoeringsorganisatie wordt gecentraliseerd en geunieerd (7). Dit plan is echter nooit inzet van politieke strijd of zelfs discussie geweest. De auteurs van dit plan staan blijkbaar te ver af van de bestaande sociale en politieke verhoudingen in België. Bovendien zijn de leidende figuren in het bezette België zelf niet of nauwelijks op de hoogte van de ideeën van de Commissie Beveridge (8).

(6) R. KLEIN, *The politics of the National Health Service*, New York, 1983, blz. 26-27.

(7) Daarmee zou een einde komen aan de veelheid van kassen en andere uitvoeringsorganen, die het Belgische systeem van sociale zekerheid voor de oorlog kenmerkt. De uitvoering zou voortaan in handen van een nationaal bureau voor sociale verzekeringen zijn. Een algemene raad, samengesteld uit de bevoegde minister, vertegenwoordigers van o.a. verzekerden, werkgeversorganisaties, middenstand en vakbonden, zou dit bureau beheren. (Zie: R. ROCHE, « Un plan de sécurité sociale », in *Revue du Travail*, nr. 10, 1958)

(8) Zie H. FUSS, « La sécurité sociale », in *Revue du Travail*, nr. 7-8, 1958, blz. 843.

Van groot belang is daarentegen de overeenkomst die werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers van verschillende richtingen in bezet gebied sluiten. Dit « Comité van werkgevers en werknemers » publiceert in april 1944 een document getiteld *Ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit*, later kortweg « Sociaal Pact » genoemd (9). Het « pact » heeft betrekking op vier punten: de lonen, de arbeidsduur, de sociale zekerheid en tenslotte de vormen van samenwerking binnen de onderneming op het vlak van de bedrijfstak en het nationale niveau. De voorstellen met betrekking tot de sociale zekerheid sluiten aan bij het bestaande continentale stelsel:

a) de sociale zekerheid heeft alleen betrekking op mensen in loondienst;

b) deze omvat vijf sectoren: ouderdom, ziekte en invaliditeit, werkloosheid, gezinsbijslag en de jaarlijkse vakantie (10);

c) financiering door middel van werkgevers- en werknemerspremies over het loon van de werknemers;

d) ten aanzien van de uitvoering sluit men aan bij de bestaande situatie van een veelheid van instituties en groeperingen. Wel worden de premies centraal geïnd door een Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid (RMZ). Dit staatsorgaan staat dan onder paritaire controle van werkgevers en werknemers.

Dit plan wijkt op twee belangrijke punten af van de situatie van voor de oorlog: het verplichte karakter van de verzekeringen en de centrale inning van de premies door de RMZ.

Alle betrokken partijen zijn voor de invoering van bovenstaande voorstellen. Mede door de voortvarendheid van de minister van Arbeid en Sociale Voorzorg, de socialist Van Acker, worden zij op 28 december 1944 van kracht. Een besluit dat overigens een voorlopig karakter draagt. Geen van de belangrijke maatschappelijke actoren biedt verzet. Alleen aan katholieke zijde is men van mening dat het stelsel een te etatistisch karakter gaat dragen; het zou teveel staatsbemoediging opleveren en te weinig ruimte aan particuliere instellingen laten (11).

In tegenstelling tot een aantal andere Westeuropese landen kan in België geen duidelijke scheidslijn worden getrokken tussen aan de ene

(9) H. SLOMP, T. MIERLO (van), *Arbidsverhoudingen in België*, Utrecht, 1984, blz. 9-10.

(10) Arbidsongevallen en beroepsziekten blijven buiten dit systeem en vallen onder de private verzekeringsmaatschappijen.

(11) H. SLOMP en T. MIERLO (van), *op. cit.*, deel 2, 1984, blz. 20.

kant voorstanders van een meer op de plannen van Beveridge georiënteerd stelsel en aan de andere kant de voorstanders van het bestaande, vooroorlogse stelsel. Alle groeperingen zijn het erover eens dat van het bestaande stelsel moet worden uitgegaan. Ook ter linkerzijde wijst men een vergaande reorganisatie van de hand. « Wij bevelen dus de aanpassing van het stelsel aan, en niet zijn volledige omvorming, vermits elke diepgaande hervorming van aard zou zijn er de structuur van in gevaar te brengen en aanleiding te geven tot een verwarde toestand », zo stelt de belangrijkste door socialisten gedomineerde vakbond, het ABVV in 1947 (12). Dit laatste vormt ook voor de socialistische partij, in de eerste jaren na de oorlog wellicht de belangrijkste machtsfactor binnen de Belgische sociale en politieke verhoudingen (13) een belangrijk motief om bovenstaand plan, hoewel niet helemaal tegemoet komend aan haar verlangens, te aanvaarden. De Belgische sociaal-democratische arbeidersbeweging heeft in de periode tussen beide wereldoorlogen tevergeefs voor de introductie van pensioenen gefinancierd op basis van algemene middelen en voor de unificatie van de organisaties binnen de ziektekostenverzekering gestreden (14). De opstelling van de Belgische arbeidersbeweging tussen 1944 en 1947 moet tegen die achtergrond van de eerdere nederlagen worden gezien. De eis tot een meer fundamentele wijziging van de sociale zekerheid zou grote vertraging kunnen opleveren en de herziening mogelijk zelfs ernstig in gevaar brengen (15).

Dit alles sluit meningsverschillen en conflicten evenwel niet uit. Daarbij gaat het echter om aanpassingen binnen het bestaande systeem, bijv. het ontnemen van de arbeidsongevallen- en beroepsziektenverzekering aan particuliere organisaties en het opnemen ervan in de algemene regelingen voor sociale zekerheid. Een ander twistpunt vormt de mate van staatsinterventie en de opnemng van de zelfstandigen. Socialisten en confessionelen, de dominante burgerlijke stroming, staan in deze kwesties tegenover elkaar. Dat blijkt o.a. uit het verschijnen van twee rapporten (1949), geschreven in opdracht van de Belgische regering, over eventuele hervorming van het stelsel: het door katholieke opvattingen ingegeven rapport van Leën en het als socialistisch te betitelen rapport Fuss. Ofschoon geen van beide rapporten fundamenteel afwijkt

(12) L.E. TROCLET, *De sociale zekerheid in België*, Brussel, 1958, blz. 345.

(13) Tussen 27 september 1944 en 27 juni 1949 treden zeven kabinetten aan. De socialisten maken van al deze regeringen deel uit; in zes gevallen leveren zij de premier en tussen 2 augustus 1945 en 12 maart 1947 regeren zij zonder de belangrijkste burgerlijke partij, de Christelijke Volkspartij.

(14) G.M.J. VELDKAMP, *Inleiding tot de sociale zekerheid*, Deventer, 1978, blz. 206 en 209.

(15) Zie ook: L.E. TROCLET, *op. cit.*, 1958, blz. 81.

van het bestaande stelsel, zijn sommige van de voorstellen van vergaande aard en weerspiegelen, weliswaar in meer gematigde zin, de tegenstelling tussen meer « beveridgeaanse » ideeën en opvattingen die vasthouden aan het bestaande stelsel (16). Dit heeft tot gevolg dat zij nauwelijks enige directe invloed uitoefenen op het gevoerde beleid. Volgens Veldkamp (17) groeit in de volgende decennia een compromis tussen de verschillende standpunten, waarbij de socialistische visie de overhand verwerft.

4. Frankrijk (18).

De door Beveridge gelanceerde plannen vinden ook weerklank bij belangrijke delen van het Franse verzet. Het verzetscharta bevat een paragraaf over sociale zekerheid (het « Plan de Sécurité Sociale »). Daarbij worden de volgende algemene lijnen naar voren geschoven :

a) Generalisering : de gehele bevolking moet tegen alle sociale risico's worden beschermd.

b) Unificatie : de eenmaking is wenselijk in twee opzichten :

— De ongevallenverzekering en de gezinstoeslagen moeten te zamen met de andere verzekeringen (« Assurances sociales ») tot een uniform systeem worden geïntegreerd (19).

— De invoering van een nieuwe uniforme organisatie, die tot de integratie van talrijke bestaande organen en verzekeringsfondsen binnen een bepaald geografisch gebied leidt, wordt wenselijk geacht. Deze uniforme organisatie moet alle risico's en personen omvatten en aan uniforme bijdragen en een uniforme structuur van de uitkeringen zijn gekoppeld. In het bestaande systeem van de « Assurances Sociales » kunnen de verzekerden kiezen tussen beroeps-

(16) Leën pleit voor individu gebonden prestaties (geen forfaitaire minima), financiering op basis van arbeidsprestaties, 'zelf doen' in de organisatie en een gecompartmenteerd stelsel (afzonderlijk stelsel voor arbeiders en zelfstandigen). Fuss is voorstander van meer forfaitaire uitkeringen, een grotere nationale solidariteit (door stijging van de staatsbijdragen) en voor autonome organen (met paritair beheer) in de uitvoering.

(17) G.M.J. VELDKAMP, *op. cit.*, blz. 228.

(18) De historische gegevens zijn ontleend aan : G. BREMME, *Freiheit und Soziale Gleichheit*, Stuttgart, 1961 ; H. GALANT, *L'Histoire politique de la Sécurité Sociale Française (1945-1950)*, Parijs, 1955.

(19) Met name links steunt de uitsluiting van de verzekeringsmaatschappijen en de compensatiekassen van werkgevers, die respectievelijk de ongevallenverzekering en de gezinstoeslagen uitvoeren (zie ook : H. GALANT, *op. cit.*, 1955).

confessionele en vakbondsfondsen. Voor diegenen, die niet voor genoemde fondsen kiezen, bestaan dan nog fondsen op departementaal niveau.

Over bovengenoemde punten ontbrandt een heftig politiek en maatschappelijk conflict waarbij twee stromingen zijn te onderscheiden :

De ene stroming streeft naar unificatie en centralisatie van de sociale zekerheid. Tot deze stroming behoren de communistische partij (PCF), de socialistische partij (SFIO) en de communistische vakbond (CGT).

De andere stroming verdedigt het principe van de autonomie van de instituties van de sociale zekerheid. Men strijdt voor handhaving van het principe van pluraliteit en tegen de unificatie van risico's, uitkeringen en uitvoering. Tot deze stroming behoren de grootste burgerlijke partij, de confessionele MRP, de rechtse PRL en de radicaal-socialisten. De oppositie in het parlement wordt gesteund door verzekeringsmaatschappijen, gezinsorganisaties, de christelijke vakbeweging CFTC en de ondernemersorganisaties. Zij maken vooral bezwaar tegen de tendens tot « etatisering » en houden vast aan het principe van « zelfhulp » en het subsidiariteitsbeginsel (20).

Aanvankelijk lijkt deze strijd in het voordeel van de linkse stroming te worden beslecht. Zij domineert tot 1947 de politieke verhoudingen. Men bezit de meerderheid binnen de regering en bovendien is de rechtse oppositie nog zwak, ondermeer ten gevolge van haar collaboratie met de Duitsers tijdens het Vichy-bewind.

De regering bereikt op drie punten haar doelstellingen (21) :

a) door de invoering van een eenheidsfonds (« caisse unique ») wordt de eenheid van bestuur en financiering bewerkstelligd ;

b) de sociale zekerheid wordt uitgebreid tot alle risico's en de dekking van alle arbeiders, inclusief hun familieleden ;

c) er wordt meer inspraak van de verzekerden binnen het bestuur van de uitvoeringsorganen gewaarborgd.

Op een punt geeft de regering toe aan de centrum-rechtse oppositie : de gezinstoeslag blijft als zelfstandige institutie behouden.

(20) Het conflict tussen deze twee stromingen heeft in de hele geschiedenis van de Franse sociale zekerheid een belangrijke rol gespeeld. Aan de ene kant de aanhangers van de socialistische ideologie en aan de andere kant die van de liberale ideologie (zie : Y. SAINT-YOURS, « Landesbericht Frankreich », in P. KÖHLER en H. ZACHER (eds), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung*, Berlijn, 1981).

(21) Zie : G. BREMME, *op. cit.*, 1961

Wanneer de regering in 1946 de weg van generalisering van de sociale zekerheid wil vervolgen door de ouderdomsverzekering uit te breiden tot de actieve bevolking, komt de gehele Franse middenstand in opstand. Deze wenst niet samen met de loonarbeiders te worden opgenomen in een uniforme verzekering (« *caisse unique* »); men prefereert autonome fondsen, beheerd door de belanghebbenden zelf. Het verzet van de machtige middenstandsorganisaties maakt het de regering onmogelijk de wet uit te voeren. Ook al omdat een wijziging in de krachtsverhoudingen is opgetreden: het rechtse kamp begint zich te herstellen, terwijl de cohesie van links afneemt. De centrum-rechtse partijen formuleren een nieuw wetsvoorstel dat veel speelruimte laat voor de specifieke wensen en belangen van de beroepsgroepen. De uiteindelijke wet breekt met het principe van het eenheidsfonds en betekent het einde van de uitbreiding van de sociale zekerheid in het kader van dit eenheidsfonds. De weg wordt geopend voor het ontstaan van een veelvoud van verzekeringsorganen voor afzonderlijke beroepsgroepen; dat is nog altijd een belangrijk kenmerk van de hedendaagse structuur van de sociale zekerheid in Frankrijk.

Met de zwenking naar rechts in 1947 komt in Frankrijk tevens een einde aan de fase van herstructurering van het stelsel van sociale zekerheid. Deze herstructurering is voornamelijk het werk van links geweest, met daarin een hoofdrol voor de communisten, en met name de CGT. De unificatie van de uitvoering is echter maar ten dele tot stand gekomen. De onafhankelijke verzekeringsorganen worden met uitzondering van de fondsen voor gezinstoelagen tot een uniforme institutie geïntegreerd. Naast dit algemene systeem (« *caisse unique* ») blijven evenwel een groot aantal autonome of complementaire systemen bestaan. Verdere centralisatie komt ook niet van de grond. De uitvoering ligt in handen van autonome plaatselijke en regionale fondsen. Een generalisering in de zin van een integratie van de gehele actieve bevolking en alle risico's in het algemene systeem wordt niet bereikt.

5. Oostenrijk (22).

Oostenrijk blijft na de oorlog tot 1955 door de geallieerden bezet. Samen met de ervaringen uit de vooroorlogse periode, waarbij conflicten tussen de diverse politieke groeperingen zelfs tot het verlies van de natio-

(22) De historische gegevens zijn ontleend aan: E. TALOS, *Staatliche Sozialpolitik*, Weren, 1981; H. HOFMEISTER, « Landesbericht Österreich », in P. KOHLER en H. ZACHER, *op. cit.*, 1981.

nale souvereiniteit hebben geleid, heeft dit gegeven tot gevolg dat de Oostenrijkse politiek in de jaren na de oorlog wordt gekenmerkt door een streven naar consensus. Binnen de sociaal-democratische partij, de SPÖ, als ook binnen de Oostenrijkse Volkspartij zijn de voorstanders van een politieke samenwerking tussen beide partijen in de meerderheid. De grote coalitie, die daaruit resulteert, blijft tot 1966 aan de macht. De ÖVP vormt de dominante partij binnen deze coalitie. Het model van de « Sozialpartnerschaft » komt geleidelijk tot ontwikkeling: de maatschappelijke krachtsverhoudingen worden in hoofdzaak door samenwerking aan de top door de sociale partners gekenmerkt.

Het proces waarbinnen de wetgeving op het terrein van de sociaal-economische politiek binnen de Tweede Republiek gestalte krijgt, wordt door twee factoren gekenmerkt: door de bijzondere vormen van samenwerking tussen de partijen en de maatschappelijke belangenorganisaties enerzijds en de consensus ten aanzien van belangrijke vragen van de sociale politiek anderzijds. Conflicten zijn binnen dit kader niet uitgesloten; deze worden echter door middel van compromissen, « das dominante Konfliktregelungsmuster in der Zweiten Republik » (23) opgelost.

Ook in Oostenrijk treden de eerste jaren na de oorlog conflicten op het terrein van de organisatie en uitvoering van de sociale verzekering op de voorgrond: deze worden voorlopig opgelost bij de behandeling van het « Allgemeine Sozialversicherungsgesetz » (ASVG) in 1955. In de jaren zestig en zeventig keert de discussie terug.

De Oostenrijkse nationale vakbeweging ÖGB en de SPÖ eisen na de oorlog een gelijkschakeling van de sociale verzekering voor arbeiders en gesalarieerde bedienden. Zo staat in een actieprogramma van de sociaal-democratische partij van juli 1947 te lezen: « Durch eine einheitliche Sozialversicherung werden alle arbeitenden Menschen in Stadt und Land, Arbeiter und Bauern, Angestellte und Beamte, Selbständige und Intellektuelle von der Sorge vor Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und Alter befreit werden » (24). Ook verlangt het actieprogramma de verdere ontwikkeling van het zelfbestuur binnen het sociale beleid en de sociale verzekeringen.

Het eerste grote conflict doet zich meteen na de oorlog voor, wanneer het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid vooral wordt getekend door het vervangen van het Duitse verzekeringsrecht (het gevolg van de nationaal-socialistische annexatie) door Oostenrijkse regelingen. Het ministerie van Sociale Zaken (gedurende de hele coalitieperiode bezet

(23) E. TALOS, *op. cit.*, 1981, blz. 306.

(24) H. HOFMEISTER, *op. cit.*, blz. 666-667.

door sociaal-democraten), de SPÖ en de vakbeweging doen voorstellen ter unificatie van het complex van 58 sociale verzekeringsorganen (waarvan 44 in de ziektekostenverzekering). Zo willen de sociaal-democraten binnen de ongevallen- en pensioenverzekering een concentratie doorvoeren door middel van de oprichting van een centraal verzekeringsorgaan. Binnen de ziektekostenverzekering stellen zij 31 organen voor, waarvan 9 regionale verzekeringsorganen, die arbeiders en gesalarieerden omvatten. De Volkspartij voelt hier niets voor. Zij blijft vasthouden aan de occupationele basis van de sociale verzekering. Universaliteit zou het niveau van uitkering verlagen tot de laagste gemeenschappelijke noemer. Na langdurige onderhandelingen wordt in 1947 met het « Sozialversicherungsüberleitungsgesetz » een compromis bereikt. Er komen 7 uitvoeringsorganen in de pensioen- en ongevallenverzekering; bij de ziektekostenverzekering blijft de uitvoering in handen van de bestaande ziekenfondsen. Van een afzonderlijk ziekenfonds voor hoger en middelbaar personeel wordt afgezien.

Een tweede conflict dat via deze wet wordt opgelost, betreft de invloed van werkgevers en werknemers binnen de uitvoeringsorganisatie. De ÖVP wil de invloed van de werkgevers vergroten. Ook hierover wordt een compromis bereikt waarbij in hoofdlijnen aan de regelingen zoals die voor 1934 bestaan, wordt aangeknoopt. In de praktijk houdt dit in dat in de kassen voor ziektekosten de verhouding tussen werkgevers en werknemers een-vijfde/vier-vijfde bedraagt, binnen de pensioenverzekering een-derde/twee-derde en binnen de ongevallenverzekeringen sprake is van paritaire vertegenwoordiging.

De SPÖ blijft ijveren voor universaliteit (o.a. de eis tot invoering van een « Volkspension » in het partijprogramma van 1952) en unificatie. De ÖVP is echter gekant tegen een herstructurering van de organisatie van de sociale zekerheid. Men opent zelfs de aanval op het bestaande systeem door in 1949 zowel de invoering van een vrijwillige ziektekostenverzekering, als ook de scheiding van werknemers en bedienden in de bestaande verzekering te eisen. Deze opstelling van de ÖVP leidt ertoe dat de sociaal-democraten, die in een minderheidspositie verkeren, zich meer en meer beperken tot het streven naar handhaving van de status quo.

Tenslotte wordt ten aanzien van het gehele organisatievraagstuk een compromis bereikt, waarin alle partijen zich kunnen vinden. Het betreft de belangrijkste sociale verzekeringswet van de grote coalitie: het « Allgemeine Sozialversicherungsgesetz » van 1955. Deze wet vormt de afsluiting van de pogingen na 1945 het sociale verzekeringsrecht van arbeiders en bedienden uniform te regelen. De ASVG brengt de sociale ver-

zekering van alle loonafhankelijken formeel onder hetzelfde legislatieve raamwerk. Hoewel de regels dezelfde zijn, blijven afzonderlijke organen voor de pensioenverzekering voor arbeiders en bedienden bestaan.

Het stelsel blijft een continentaal karakter dragen : de structuur wordt gekenmerkt door naast elkaar bestaande occupationele stelsels. Van een invoering van volksverzekeringen is geen sprake.

6. De Bondsrepubliek (25).

6.1. *Het ontwerp van de geallieerden.*

De discussie over de herstructurering van de organisatie van de sociale zekerheid speelt in de Bondsrepubliek Duitsland tussen 1945 en 1955. Binnen deze discussie kunnen twee periodes worden onderscheiden : a) 1945-1948 : in deze jaren ligt de politieke verantwoordelijkheid bij de geallieerde bezettingsmacht. Naar aanleiding van een ontwerp van de geallieerden ontbrandt de strijd over een alomvattende herstructurering van het Duitse stelsel van sociale zekerheid ; b) 1949-1953 : vanaf 1949 dragen de Duitsers zelf weer politieke verantwoordelijkheid. In deze periode wordt het traditionele organisatiebouwwerk gereconstrueerd.

Uitgangspunt van de naoorlogse discussie over het toekomstige stelsel van sociale zekerheid vormt het ontwerp voor een sociale verzekeringswet van de geallieerden. De Britten hebben hierop een duidelijke stemplek gedrukt. Het voorstel behelst (26) :

- a) de organisatorische ombouw naar een eenheidsverzekering ; de tot dan toe zelfstandige en in vele bijzondere systemen opgedeelde takken van de sociale verzekering worden organisatorisch en financieel-economisch tot een eenheid gesmeed ;
- b) de uitbreiding van de verzekering tot praktisch de gehele bevolking ;
- c) een beslissende invloed van de vakbeweging op de uitvoering van het totale systeem ; zij zou een twee-derde meerderheid binnen de bestuursorganen krijgen ;
- d) een financiering op basis van bijdragen van werkgevers en werknemers.

(25) De historische gegevens zijn ontleend aan : H. HOCKERTS, *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland*, Stuttgart, 1980 ; D. ZÖLLNER, « Landesbericht Deutschland », in P. KÖHLER en H. ZACHER, *op. cit.*, 1981.

(26) H. HOCKERTS, *op. cit.*, 1980, blz. 26.

Dit voorstel komt in grote lijnen overeen met de wensen en ideeën van communisten, socialisten en de vakbeweging. De vakbeweging is vooral tevreden over het feit dat in het nieuwe systeem de ongelijkheden in de uitkeringen van de verschillende beroepsgroepen worden opgeheven. In de Britse zone maakt de vakbeweging evenwel bezwaar tegen de aanzienlijke verlaging van de uitkeringenniveaus in vergelijking met het klassieke Duitse verzekeringsmodel en voegt zich later bij de tegenstanders van dit plan. Verder komt fel verzet tegen deze « beveridgeaanse variant » van de zijde van de verzekeringsmaatschappijen, artsen, hoger personeel, werkgeversorganisaties en de burgerlijke partijen. De middenstand is bang dat men moet betalen voor de verzekeringen van de arbeiders. Bij de werkgevers speelt een machtspolitiek element een belangrijke rol. De opheffing van de opsplitsing van de werknemers in een veelvoud van verzekeringsgroepen zou een organisatorische en politieke versterking van de arbeidersbeweging tot gevolg hebben. De burgerlijke partijen CDU, CSU en FDP vrezen dat een eenheidsverzekering die onder controle van de vakbeweging staat, tot een enge vervlechting van vakbonden en sociaal-democratie leidt.

Het mislukken van dit plan is uiteindelijk zowel op conflicten binnen de geallieerde bezettingsmacht als ook de breedte van de oppositie terug te voeren : alle burgerlijke krachten, als ook een belangrijk deel van de vakbeweging (27).

Deze mislukking biedt de Duitsers de gelegenheid helemaal zelf over de toekomstige structuur van het sociale zekerheidsstelsel te beslissen.

6.2. *De reconstructie van het traditionele organisatiebouwwerk 1949-1953.*

In de periode 1949-1953 laaien de politieke hartstochten over het organisatievraagstuk weer op. De bestaande politieke verhoudingen sluiten een vergaande hervorming van het stelsel uit. Het burgerlijke kamp (CDU-CSU) bezit een stabiele meerderheid in het parlement, de SPD stelt zich zoveel mogelijk constructief op en de organisatiegraad van de vakbeweging is niet echt groot. Bovendien bestaat binnen de vakbeweging een vrij sterke, op de christen-democratie georiënteerde vleugel en treedt naast de DGB een sterke onafhankelijke bond van bedienden en ambtenaren op.

De sociale politiek van de confessionele regering sluit aan bij de oude conservatieve tradities van occupationele, gescheiden, corporatieve

(27) *Idem*, blz. 85.

stelsels van sociale verzekering. Bij de reconstructie van de sociale verzekeringsorganisatie sluit men dan ook nauw aan bij de instituties en het recht van de « Weimar Republiek ». De belangrijkste besluiten zijn :

a) In 1951 wordt door middel van een wet afgerekend met het principe van de eenheidsfondsen binnen de ziektekostenverzekering. Beperkingen aan het stichten van afzonderlijke ziekenfondsen worden mede onder druk van het middelbaar en hoger personeel opgeheven.

b) In 1953 wordt de « Bundesversicherungsanstalt für Angestellte » (aanvankelijk ingesteld in 1913) heropgericht. Zowel op organisatorisch als financieel vlak is zij onafhankelijk van de arbeidersverzekering. Daardoor wordt de idee van « eenheidsverzekering » voorgoed verlaten.

c) Het pariteitsbeginsel wordt in de uitvoeringsorganen ingevoerd.

De plannen van de regering leiden weliswaar tot controversen tussen CDU/CSU enerzijds en de SPD en DGB anderzijds, maar tot een daadwerkelijke politieke confrontatie, zoals in Frankrijk, komt het niet. De controversen zijn terug te voeren op wetgeving die tegen unificatie is gericht en de beperking van de invloed van de vakbeweging binnen de sociale verzekering. De SPD en de DGB zijn voorstanders van een tweede/een-derde verhouding binnen de uitvoeringsorganen ten gunste van de vakbeweging. Dat de SPD een confrontatie uit de weg gaat, blijkt wel uit het feit dat deze partij uiteindelijk voor de wet van 1953 stemt. Dit ondanks het feit dat men in beginsel vasthoudt aan de eliminatie van occupationele segregatie binnen de sociale zekerheid en een duidelijke voorkeur heeft voor de « beveridgeaanse » beginselen.

Ook in de Bondsrepubliek Duitsland komt geen centralisatie en unificatie van het stelsel tot stand ; van een generalisering van de kring verzekerden is al evenmin sprake.

7. Nederland.

Binnen de politieke verhoudingen na 1945 wordt door het burgerlijk blok een dominante plaats ingenomen. Daarbinnen heeft de confessionele stroming duidelijk de overhand. De drie grote confessionele partijen halen bij de verkiezingen van 1946 ruim 50 % van de stemmen. Van de drie grote werkgeversorganisaties werken er twee vanuit confessionele grondslag. De arbeidersbeweging is relatief zwak en verdeeld. De traditionele arbeiderspartijen, de PVDA en de CPN, halen weliswaar bij de verkiezingen van 1946 nog bijna 40 % van de stemmen, maar dat percentage wordt daarna niet meer bereikt. De vakbeweging valt in vier

delen uiteen : een sociaal-democratische bond, de NVV, twee confessionele bonden, het CNV (christelijk) en de KAB (katholiek) en een communistische bond, de EVC.

Ten aanzien van de sociale zekerheid wordt tussen 1945 en 1952, soms felle, politieke strijd geleverd. Uitgangspunt vormt het Rapport van de Commissie van Rhijn. Deze commissie wordt in 1943 door de Nederlandse regering te Londen ingesteld en krijgt als opdracht mee denkbeelden over een nieuwe structuur van het stelsel van sociale zekerheid uit te werken op basis van de ideeën van Beveridge.

Het rapport van Rhijn bevat zowel « beveridgeaanse » elementen, als aspecten die centraal staan binnen het bestaande stelsel. De voorstellen met betrekking tot de uitvoering en de kring van verzekerden gaan duidelijk in de richting van een « beveridgeaanse » stelsel : de overheid moet meer greep krijgen op de uitvoering en de sociale zekerheid moet in principe worden uitgebreid tot de gehele bevolking. De uitvoering dient te geschieden via publiekrechtelijke organen. Deze dienen dezelfde te zijn voor alle verzekeringen. Verder pleit men voor centralisatie in de leiding en decentralisatie in de uitvoering. Bij de uitkeringen wordt vastgehouden aan het equivalentiebeginsel : inkomensafhankelijke bijdragen en uitkeringen (28).

In de hierop volgende strijd kunnen twee fronten worden onderscheiden :

a) De burgerlijke partijen, de werkgeversorganisaties en de confessionele vakbeweging. Deze organisaties spreken zich uit tegen de invoering van volksverzekeringen en zijn voorstanders van een zo gering mogelijke invloed van de overheid op de uitvoering. De confessionelen steunen daarbij op het subsidiariteitsbeginsel en de « soevereiniteit in eigen kring ».

b) De PVDA en de NVV. Deze organisaties zijn voorstanders van de invoering van volksverzekeringen en een unificatie van de uitvoering ; deze moet worden gecentraliseerd en daarbinnen moet de overheid een belangrijke rol spelen.

Het offensief tegen de plannen van van Rhijn, een ambtenaar van sociaal-democratische signatuur, wordt binnen de Stichting van de Arbeid geopend. Dat is het geïnstitutionaliseerde overleg tussen de werkgevers en de werknemersorganisaties. De NVV neemt hier een tamelijk geïsoleerde positie in. De Stichting verwerpt de voorstellen van de commissie

(28) Commissie van Rhijn, *Sociale Zekerheid*, deel I, 's-Gravenhage, 1945-1946.

van Rhijn met betrekking tot de kring verzekerden en de uitvoeringsorganisatie. De overheid komt geen aansprakelijkheid toe voor de sociale zekerheid van al haar burgers; de verzekeringen dienen te worden uitgevoerd door werkgevers en werknemers te zamen via de bedrijfsverenigingen (29).

Het rapport van een nieuwe commissie, de « Gemengde Commissie van Rhijn », komt in vergaande mate tegemoet aan de wensen van de Stichting. In dat rapport wordt met geen woord meer gerept over een verzekering van de gehele bevolking tegen alle gevallen van ontoereikendheid van inkomen. Ten aanzien van de uitvoering stelt de commissie dat deze door verplichte bedrijfsorganisaties die door werkgevers en werknemers worden opgericht, moet geschieden. De administratie van de sociale verzekeringen moet in beginsel worden toevertrouwd aan een Centraal Administratiekantoor (30). Hiermee zijn de plannen van de commissie van Rhijn om tot een vergaande unificatie en rationalisatie van de sociale verzekering in Nederland te komen voor een groot deel van de baan.

De strijd is daarmee evenwel nog niet ten einde. Deze spitst zich nu toe op de voorstellen ten aanzien van de administratie van de sociale verzekeringen. De burgerlijke partijen, de confessionele vakbeweging en de werkgeversorganisaties zijn tegen de verplichting voor bedrijfsverenigingen om de administratie over te dragen aan een Centraal Administratiekantoor. Deze verplichting is neergelegd in een wetsontwerp dat door de regering in 1952 bij de Kamer wordt ingediend. Dit punt maakt deel uit van het voorstel om de uitvoering van de sociale verzekering door bedrijfsverenigingen te laten verzorgen (31). De confessionele parlementariër Stapelkamp juicht dit toe. Hij stelt dat samenwerking in de uitvoering door werkgevers en werknemers het besef zal doen groeien dat de christelijke gedachte van saamhorigheid het heeft gewonnen van de klassensstrijd (32). Het is de afgevaardigde echter een doorn in het oog dat de bedrijfsverenigingen gedwongen worden hun administratie over te dragen. Dat moeten deze verenigingen zelf kunnen beslissen. Hij dient een amendement van deze strekking in, en dat wordt, met de stemmen van PVDA en CPN tegen, aangenomen.

(29) Stichting van de Arbeid, *De toekomstige organisatie der sociale verzekering*, Twee Nota's, 's-Gravenhage, 1945-1946.

(30) De Gemengde Commissie van Rhijn, *Rapport Gemengde Commissie van Rhijn*, 's-Gravenhage, 1948.

(31) In een eerdere versie van dit wetsontwerp is de uitvoering opgedragen aan overheidsorganen. Het verzet hiertegen van het georganiseerde bedrijfsleven is echter zo groot dat het wetsontwerp al ras weer wordt ingetrokken.

(32) T. BERBEN en G. JANSSEN, *De vakbeweging en sociale zekerheid in Nederland na 1945*, Nijmegen, 1982, blz. 66.

Van de voorstellen tot hervorming van de Commissie van Rijn is onder druk van het burgerlijk kamp, daarbij gesteund door de confessionele vakbeweging, (aanvankelijk) niet veel terecht gekomen.

8. Samenvatting en besluiten.

In België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Oostenrijk staat na 1945 het stelsel van sociale zekerheid, en vooral de organisatie en uitvoering, en in zekere zin ook de kring van verzekerden, ter discussie. Meer in het algemeen kunnen in al deze landen twee fronten worden onderscheiden; in België en het Verenigd Koninkrijk treden deze minder expliciet aan het daglicht dan in de andere vier landen. Aan de ene kant opereert het burgerlijke blok dat het bestaande stelsel, en met name de continentale aspecten daarvan, zoveel mogelijk tracht te behouden, aan de andere kant de linkse partijen en de vakbeweging vertrekkend vanuit meer « beveridgeaans » getinte opvattingen. De continentale visie wordt gekenmerkt door handhaving van bestaande occupationele stelsels, uitvoering door de sociale partners en beperking van de verzekering tot loontrekkenden (soms met inachtneming van een inkomensgrens); binnen de « beveridgeaans » opvatting streeft men naar unificatie en centralisatie van de uitvoering, opheffing van ongelijkheden in de rechten op uitkering tussen de verschillende beroepsgroepen en uitbreiding van de verzekering tot de gehele bevolking. Meer algemeen staan de beginselen van differentiatie en selectiviteit tegenover die van uniformiteit, universaliteit en solidariteit.

De ontwikkelingen in de diverse landen bevestigen de stelling dat uiteindelijk de specifieke krachtsverhoudingen tussen de bestaande fronten bepalend is voor de uitkomst van de politieke strijd rond de herstructurering van de stelsels van sociale zekerheid vlak na de Tweede Wereldoorlog. Aanvankelijk lijkt het linkse blok in een aantal landen (België, Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Nederland) een zeker overwicht te bezitten. Dat is eerder te wijten aan het failliet van rechts, dan aan een aanzienlijke versterking van de machtsposities van het linkse blok. Al spoedig treedt, het Verenigd Koninkrijk uitgezonderd, een duidelijke verschuiving in de krachtsverhoudingen op. Dat leidt er toe dat het burgerlijke blok zijn opvattingen in grote lijnen binnen de stelsels van sociale zekerheid vorm kan geven. De stelsels blijven een duidelijk continentaal karakter dragen, waarbij de specifieke krachtsverhouding tussen de fronten bepalend is voor de mate waarin ook « beveridgeaanse » elementen in het stelsel worden opgenomen. Ook

de wijze waarop het beleid op het terrein van de sociale zekerheid gestalte krijgt, verschilt van land tot land. In het Verenigd Koninkrijk is sprake van een « consensual agreement », in België en Oostenrijk van een « negotiated compromise » en in de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Nederland van een « political conflict ».

Alleen in het Verenigd Koninkrijk levert de implementatie van het programma tot hervorming, gebaseerd op het « Beveridge Rapport », nauwelijks politieke conflicten op. Hier is het predikaat « consensual agreement » op de politieke besluitvorming van toepassing. De belangrijkste politieke en maatschappelijke krachten kunnen zich in het Verenigd Koninkrijk op hoofdlijnen in het « Beveridge Rapport » vinden. Hoe moet deze consensus worden beoordeeld? Geconstateerd kan worden dat met name het linkse blok als promotor van de ideeën van Beveridge is opgetreden. William Beveridge is een liberaal ambtenaar, maar zijn voorstellen van 1942 komen grotendeels overeen met de eisen van de arbeidersbeweging op dat moment en sluiten aan bij de kracht van de arbeidersorganisaties binnen de Britse samenleving en, na het debacle van Duinkerken, binnen de Britse politieke verhoudingen (33). Daarbij is het burgerlijk blok ten gevolge van het failliet van zijn politiek tegen het einde van de jaren dertig (de crisis en Chamberlains buitenlandse politiek) in het defensief gedrongen (34). Ogus wijst erop dat de idee van een alomvattend programma van sociale zekerheid, dat de belangrijkste risico's dekt en in uitkeringen op een minimumniveau voorziet, op zichzelf niet nieuw of radicaal is; het vormt veeleer een logische uitbreiding en het hoogtepunt van een programma, dat reeds in 1911 met de invoering van de « National Insurance Act » zijn algemene kader heeft gekregen (35). Ook Fraser komt tot die conclusie. De oorlog versterkt de politieke wil en consensus om de gaten die vroegere ontwikkelingen hebben open gelaten, op te vullen. « The welfare state was not the product of a spontaneous art of creation in 1948, but the latest stage on a dynamic process of adjustment between individual and society; the british welfare state was not born, it had evolved » (36). Daarnaast is van belang dat zowel de conservatieven als de socialisten op een aantal belangrijke punten hun uitgangspunten kunnen herkennen. De conservatieven zijn tevreden met het feit dat het « Beveridge Rapport »

(33) P. ADDISON, *The Road to 1945*, Londen, 1975.

(34) Zie J. HESS, « The Social Policy of the Attlee-government », in J.W. MOMMSEN (ed.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, Londen, 1981.

(35) A. OGUS, « Landesbericht Grossbritannien », in P. KÖHLER en H. ZACHER (eds), *op. cit.*, 1981, blz. 349.

(36) D. FRASER, *op. cit.*, 1973, blz. 222.

ruime mogelijkheden biedt voor aanvullende particuliere verzekeringen ; de socialisten kunnen bogen op de universaliteit van het programma en de garantie van het bestaansminimum. Als laatste factor zij nog gewezen op de relatief hoge mate van proletarisering in het Verenigd Koninkrijk. Dat in vergelijking met andere Westeuropese landen. In deze landen kan in 1945 nog een sterke middenklasse worden aangetroffen en de belangen van de diverse groepen veelal strijdig zijn met een stelsel van sociale zekerheid dat universeel en uniform van karakter is. Slechts binnen de discussies over de « National Health Service » is sprake van onenigheid inzake de organisatie van deze dienst.

In België en Oostenrijk draagt de besluitvorming over de reorganisatie van het stelsel van sociale zekerheid het karakter van een « negotiated compromise ».

De discussie in België wordt gekenmerkt door het ontbreken van duidelijk nieuwe ideeën omtrent de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid. Het CEPAG-voorstel bevat weliswaar louter « beveridgeaanse » gedachten, maar speelt in die discussie geen rol. De belangrijke politieke organisaties grijpen terug op de contouren van het bestaande stelsel. Opvallend is in dit kader de stellingname van de sociaal-democratie en de vakbonden. Deze dringen, in tegenstelling tot de linkse organisaties in de meeste andere landen, niet aan op een fundamentele herstructurering van het stelsel. Zo spreken zij zich uit tegen de invoering van volksverzekeringen en houden zij vast aan verscheidenheid in de uitvoering. Welke tegenstellingen of meningsverschillen tussen het burgerlijke en het linkse blok hebben gespeeld, is moeilijk te achterhalen (37). Verondersteld mag worden dat er een soort ruil heeft plaatsgevonden tussen het burgerlijke blok en links met als resultaat dat : de verzekeringen een verplicht karakter gaan dragen, een eis van links ; een centralisatie van de inning van premies plaats vindt en de verzekering voor arbeidsongevallen en beroepsziekten in particuliere handen blijft, een eis van rechts. Het uiteindelijke resultaat is dat de organisatie en de structuur van het stelsel in grote lijnen hetzelfde blijft als voor de oorlog. Toch tekenen zich ook in België na verloop van tijd (zie de rapporten uit 1949) de fronten duidelijker af.

In Oostenrijk heeft het model van politieke samenwerking (in belangrijke mate ingegeven door de bezetting door de geallieerden tot 1955) tot gevolg dat de meningsverschillen ten aanzien van de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid via compromissen worden bijgelegd. Dat neemt niet weg dat in Oostenrijk door de politieke en maatschappelijke krachts-

(37) In België zijn ten aanzien van deze problematiek, in tegenstelling tot andere landen, nauwelijks schriftelijk bronnen aanwezig of toegankelijk.

verhoudingen de compromissen in het voordeel van het burgerlijk kamp uitvallen ; er vindt een aanpassing van het bestaande stelsel plaats, van een herstructurering, zoals links die wenst, is geen sprake.

In de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Nederland is, weliswaar in verschillende mate, sprake van een « political conflict » naar aanleiding van de voorstellen tot hervorming. In tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk belichamen deze plannen een radicale breuk met de voorafgaande ontwikkeling en traditie.

In de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Nederland steunt links (communisten, socialisten en de vakbeweging) in grote lijnen de voorstellen van de diverse commissies. De voornaamste uitgangspunten van links ten aanzien van de sociale zekerheid zijn : uniformiteit, universaliteit, gelijkheid en solidariteit. Men wil « marktprincipes » als selectiviteit en differentiatie zoveel mogelijk buiten het stelsel houden. In concreto betekent dit dat men voor unificatie en centralisatie van de uitvoering is, uitbreiding van de verzekering tot de gehele bevolking en de opheffing van ongelijkheden in de uitkeringsrechten van de verschillende beroepsgroepen.

Felle tegenstand komt van de zijde van de centrum-rechtse partijen, de verzekeringsmaatschappijen, de middenstandsorganisaties, organisaties van hoger personeel, de werkgeversorganisaties, de bestaande uitvoeringsorganen en de confessionele vakbeweging.

In de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland wordt het burgerlijk blok gedomineerd door de confessionele organisaties. Deze gaan uit van gespreide verantwoordelijkheid ; er dient ruimte te bestaan voor de eigen verantwoordelijkheid van mensen en maatschappelijke organisaties. Dat is ook de betekenis van het « subsidiariteitsbeginsel » en de « soevereiniteit in eigen kring » : nadruk op eigen zorg, maatschappelijke hulpverlening via familie en bedrijf en beperking van de staatshulp tot traditioneel zwakke groepen. In de praktijk betekent dit veelal dat alleen loontrekkenden onder een bepaalde inkomensgrens worden verzekerd. Men streeft tevens naar de oprichting van occupationele, corporatieve stelsels. Hierbij spelen ideologische motieven (het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van organisaties en groepen) zeker niet altijd de belangrijkste rol. Door deze differentiatie willen confessionele burgerlijke partijen en werkgeversorganisaties, bijv. in de Bondsrepubliek Duitsland, ook de eenheid van de arbeidersklasse doorkruisen. Ten aanzien van de uitvoering wordt de Staat alleen een toezichhoudende taak toebedeeld ; werkgevers en werknemers moeten gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van de sociale verzekeringen.

In Frankrijk vertrekt het burgerlijk blok, niettegenstaande de confessionele invloed, bij de afwijzing van de plannen tot hervorming vanuit meer liberale beginselen: ruimte voor het particuliere verzekeringswezen, vrijwillige verzekeringen, differentiatie in de uitkeringsrechten en pluraliteit binnen de organisatie.

Welk resultaat levert de politieke strijd in deze landen nu op?

In de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland zijn de centrum-rechtse krachten in staat de hervormingen in «beveridgeaanse» richting voor een groot deel tegen te houden. De krachtsverhoudingen zijn zodanig dat men niet of nauwelijks wordt gedwongen compromissen te sluiten met de oppositie (38). De stelsels blijven een continentaal karakter dragen.

In Frankrijk ziet links aanvankelijk kans een aantal hervormingen door te drukken. Zo wordt de sociale verzekering uitgebreid tot alle risico's en vallen alle arbeiders onder het algemene stelsel. Ook komt een gedeeltelijke unificatie van de uitvoering tot stand. Met de zwenking naar rechts in 1948 komt een einde aan de herstructurering van het stelsel, die nog lang niet voltooid is.

Ook in andere landen zijn vergelijkbare ontwikkelingen waar te nemen. Zo kunnen de ontwikkelingen in Italië met het begrip «political conflict» worden omschreven. In 1947 wordt de commissie D'Aragona ingesteld om voorstellen omtrent de toekomst van de sociale zekerheid voor te bereiden. Een jaar later brengt de commissie verslag uit. De belangrijkste voorstellen behelzen: *a*) institutionele vereenvoudiging en centralisatie (één risico - één verzekering); *b*) uitbreiding van dekking tot alle loontrekkenden en zelfstandigen tegen alle risico's; *c*) introductie van een basispensioen dat via groeps- en particuliere regelingen kan worden aangevuld en *d*) inkomensgerelateerde uitkeringen voor alle andere verzekeringen. De verandering van de krachtsverhoudingen na de verkiezingen van 1948 (waarbij de christen-democraten en hun bondgenoten uit het centrum en van rechterzijde hun positie fors verbeteren ten koste van het communistisch-socialistisch volksfront) en de aanvang van de Koude Oorlog, gekoppeld aan een verslechterde economische situatie, verhinderen de uitvoering van deze voorstellen. De nieuwe centrum-coalitie, geleid door de christen-democraten opteren voor een restauratie van de voor-oorlogse institutionele verhoudingen (39).

De ontwikkelingen in de diverse landen kunnen schematisch als volgt worden samengevat:

(38) Een goed voorbeeld vormt het amendement Stapelkamp (1952) in Nederland. Het burgerlijk kamp rust niet voordat het op alle punten zijn doel heeft bereikt.

(39) M. FERRERA, «Italy», in P. FLORA (ed.), *Growth to Limits. The West European Welfare States since World War II* (nog niet gepubliceerd).

SCHEMA I

De 'postwar settlements' aangaande sociale zekerheid

	Voorstel tot uniform systeem	Door links	Door- gevoerd	Politieke meerderheid
België	Ja	(Eerder)	Neen	Burgerlijk
Bondsrepubliek Duitsland	Ja	Ja	Neen	Burgerlijk
Verenigd Koninkrijk	Ja	Ja	Ja	Links
Frankrijk	Ja	Ja	Neen	Burgerlijk
Italië	Ja	Ja	Neen	Burgerlijk
Nederland	Ja	Ja	Neen	Burgerlijk
Oostenrijk	Ja	Ja	Neen	Burgerlijk

Op basis van dit schema kan worden geconstateerd dat onze hypothese is bevestigd.

De ontwikkelingen in de Scandinavische landen Denemarken, Noorwegen en Zweden vormen een geval apart. De nauwe banden tussen arbeiders en boeren (40) heeft al voor de Tweede Wereldoorlog tot een relatief geunifieerd stelsel van sociale zekerheid, en een gewestelijk geadministreerde gezondheidszorg geleid. In Denemarken hebben de belangrijkste discussies en veranderingen al in de jaren twintig en dertig plaatsgevonden. Na de oorlog staat de wederopbouw centraal; m.b.t. de sociale zekerheid treden geen wezenlijke conflicten naar voren (41). In Noorwegen worden in de jaren voor de oorlog onder een sociaal-democratische regering eveneens hervormingen voorgesteld en doorgevoerd. Na de oorlog staat het streven naar volledige werkgelegenheid centraal. Er wordt een door alle partijen ondersteund programma, het zogenoemde « Arbeid for alle »-programma (42), gelanceerd. Ten aanzien van de sociale zekerheid is nauwelijks sprake van enige discussie. De discussie hierover zal pas enige tijd later weer opkomen (43). Voor beide landen geldt dat de sterke positie van de sociaal-democratie tot gevolg heeft dat de stelsels zich in meer « beveridgeaanse » richting ontwikkelen. In Zweden is zowel sprake van « consensual agreement » als van « political conflict ». Consensus bestaat over het feit dat de sociale zekerheid na de oorlog fors moet worden uitgebreid. De belangrijkste burgerlijke partij (de liberale partij) en de sociaal-democratische partij zijn het zelfs eens over een aantal uitgangspunten: met name de

(40) Zie de verkiezingsanalyse door A. PRZEWORSKI, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, 1985, blz. 114.

(41) Zie: C. FRIISBERG, *Den nordiske vaelfaerdstat*, Kopenhagen, 1982.

(42) *Arbeid for Alle*, Oslo, 1945.

(43) Zie: G. ESPING-ANDERSEN en W. KORPI, « From poor relief to institutional welfare states: the development of scandinavian social policy », paper aangeboden aan de ECPR Joint Workshops te Freiburg, 1983.

verzekering van de gehele bevolking tegen een aantal belangrijke sociale risico's. Zo worden in 1946 met steun van alle partijen een aantal belangrijke verbeteringen aangebracht in de universele pensioenverzekering. De conflicten hebben voornamelijk betrekking op de mate van staats-interventie binnen de sociale zekerheid en de mate van socialisering van de consumptie (bijv. sociale woningbouw, produktie van goedkope kinderschoenen en -kleren). Zo doet zich een belangrijk conflict voor ten aanzien van de ziekteverzekering. Het gaat met name om de vraag of de uitkeringen loonafhankelijk moeten zijn, dan wel « flat-rate » en om de vervanging van de particuliere vrijwillige ziekenfondsen door publieke organen. De sociaal-democratische regering dient in 1946 een op « beveridgeaanse » leest geschoeid voorstel in. De burgerlijke partijen zijn er tegen. De wet wordt voornamelijk op basis van financiële overwegingen niet ingevoerd. In 1953 komen de sociaal-democraten met een nieuwe wet waarin de flat-rate uitkeringen zijn vervangen door loonafhankelijke uitkeringen. Deze wet wordt met de stemmen van de conservatieve partij tegen aangenomen. Met de invoering van deze wet wordt definitief gebroken met een belangrijk « beveridgeaans » principe (44). In het algemeen kunnen de sociaal-democraten vanwege hun machtspositie deze punten van conflict in hun voordeel beslissen ; de burgerlijke partijen leggen zich daarbij uiteindelijk neer.

Dit overzicht maakt duidelijk dat de contouren van de bestaande stelsels van sociale zekerheid uiteindelijk als resultante van politieke krachtsverhoudingen kunnen worden beschouwd. Krachtsverhoudingen die reeds tijdens het ontstaan van de stelsels tegen het einde van de vorige eeuw en het begin van deze eeuw hun stempel op het karakter van de diverse stelsels hebben gedrukt. In het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Noorwegen en Zweden nemen de progressieve krachten (sociaal-democratie, vakbeweging en progressieve liberalen) een zodanige positie in dat een meer egalitair en uniform stelsel vorm krijgt. In de meeste andere landen leidt de dominantie van het burgerlijke blok (veelal onder leiding van de confessionele partijen) tot een meer continentaal (gekenmerkt door een grotere mate van verscheidenheid) georiënteerd stelsel. De oorlog leidt tot een relatieve verzwakking van de positie van het burgerlijke blok en meer progressieve ideeën lijken greep te krijgen op de stelsels van sociale zekerheid. In het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Noorwegen leidt dit tot een verdere versterking van de egalitaire en uniforme tendenzen zonder dat daar veel politieke strijd aan ten grondslag ligt. In Zweden vindt die versterking ook plaats, maar niet zonder

(44) Zie : G. THERBORN, *op. cit.*, 1983.

dat op enkele punten politieke strijd is gevoerd. De situatie in België en Oostenrijk kan met het begrip « negotiated compromise » worden gekarakteriseerd. De strijd leidt daar tot resultaten, waarin, hoewel continentaal getint, zowel het burgerlijke blok als de progressieve krachten zich kunnen vinden. In de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Nederland en Italië kan worden gesproken van een « political conflict ». Onder invloed van de oorlogssituatie lijken daar in de periode 1945-1946 mogelijkheden tot fundamentele veranderingen voorhanden. Dat kan ook worden afgelezen uit de inhoud van de rapporten van de regeringscommissies die worden ingesteld om voorstellen met betrekking tot de toekomst van de stelsels van sociale zekerheid te doen. Deze voorstellen dragen in grote lijnen een « beveridgeaans » (anglo-scandinavisch) karakter. In de jaren daarna hergroepeert het burgerlijke blok zich echter en wordt de implementatie van de voorstellen verhinderd. De oude krachtsverhoudingen keren weer.

De kwantitatieve expansie neemt, zowel met betrekking tot de locatie, alsook de oorzaken die eraan ten grondslag liggen, een andere gedaante aan dan de ontwikkelingen van de vorm van de stelsels. De kwantitatieve resultaten van de « postwar settlements » kunnen aan de volgende tabel worden afgelezen.

TABEL I
Uitgaven voor sociale transfers
als percentage van het Bruto Binnenlands Produkt in 1950

België	9.6 (1)
Bondsrepubliek Duitsland	12.4 (2)
Denemarken	5.8
Verenigd Koninkrijk	5.7
Frankrijk	11.3
Italië	9.3 (3)
Nederland	6.6
Noorwegen	4.9
Oostenrijk	7.8 (2)
Zweden	6.3

(1) 1953.

(2) Inclusief transfers aan oorlogsslachtoffers.

(3) 1955.

Bron : J. KOHL, *Staatsausgaben In Westeuropa*, Frankfurt, 1985, blz. 317.

Klaarblijkelijk liggen aan de ontwikkeling van de uitgaven voor sociale transfers andere determinanten ten grondslag dan aan de vorm die de stelsels aannemen. Daarbij dient evenwel in het oog te worden gehouden dat de publieke sociale diensten (lees publieke gezondheidszorg) in het Verenigd Koninkrijk en Scandinavië niet in deze tabel zijn opgenomen.

Tenslotte moet met de verschillen in nationale aanpak van problematieken rond werk en werkgelegenheid rekening worden gehouden. Die

verschillen zijn groot. Slechts in de Bondsrepubliek Duitsland komt na de Tweede Wereldoorlog, na de dreiging van een algemene staking belangrijke wetgeving op het terrein van de industriële verhoudingen tot stand, « Mitbestimmungsgesetz » in de kolen- en staalindustrie in 1952. In Nederland worden collectieve onderhandelingen voor het eerst algemeen geaccepteerd door de ondernemers, een praktijk die in de andere landen, behalve Frankrijk en Italië, al voor de oorlog gebruikelijk is.

Beveridge stelt vast : « No satisfactory scheme of social security can be devised except... Maintenance of employment, that is to say avoidance of mass unemployment » (45). Maar alleen in Noorwegen en Zweden — waar de arbeidersbeweging politiek het verst in de Staat is geworteld — komt een geïnstitutionaliseerd streven naar volledige werkgelegenheid tot stand (46). De Fransen richten zich op een tekort aan arbeid, de Belgen roepen een uniek genereuze werkloosheidsverzekering in het leven, de Nederlanders geven eveneens prioriteit aan compensatie via een werkloosheidsverzekering (de eerste permanente verzekering na de oorlog), de Britten vermijden een concreet « commitment », en de anderen laten zich er weinig aan gelegen zijn. In Oostenrijk wordt in de jaren zestig het streven naar volledige werkgelegenheid geïnstitutionaliseerd, maar voor de rest van de onderzochte landen geldt dat het ontbreken van een volwaardig, geïnstitutionaliseerd arbeidsmarktbeleid in de periode na de crisis van 1973 fataal wordt, en verhoogde druk tot bezuinigingen in de sfeer van de sociale zekerheid tot gevolg heeft.

De « postwar settlements » bepalen niet zozeer het patroon van de expansie in de jaren zestig en begin zeventig — dat is een ander verhaal, waarop wij in de toekomst enig licht wensen te werpen —, maar leggen wel de fundamenteën voor de hedendaagse structuur van de stelsels van sociale zekerheid en ordenen de maatschappelijke krachtsverhoudingen waarop die structuur rust. In die zin, blijven zij ook vandaag de dag nog actueel.

Summary : Postwar settlements concerning social security systems in Western Europe.

Social security systems differ not only in size, but also in form. These forms have often been more controversial than the size of social expen-

(45) W. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, Londen, 1942, blz. 120.

(46) G. THERBORN, *Why Some People Are More Unemployed Than Others*, Londen, 1986.

diture. Different social forces have different conceptions of social security. Here is looked into the post-World War II settlements with regard to social security in Austria, Belgium, Britain, France, Germany, and the Netherlands, with a further glance at Denmark, Italy, Norway and Sweden. It is argued, that the labour movement had a particular vision of social security, which was carried through where the labour had the political majority and was defeated where it was a minority. Postwar developments derive form this settlement, which is more visible in the current crisis than in the 1960s — early 1970s period of expansion.





L'Etat et les femmes en Belgique (fin XIXe - début du XXe siècle)

Propositions pour un modèle d'analyse

par Pascale DELFOSSE,

Directeur du Centre de Recherche en Histoire
du Développement Economique et Social,
de l'Université Catholique de Louvain.

★

I. Introduction.

Au cours du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, les Etats européens (Angleterre, Allemagne, France, Belgique,...) ont pris des mesures assez similaires concernant le sort des femmes du point de vue de leur situation civile, de leurs droits au travail et, enfin, de leurs droits politiques*.

Le but de ce travail est de rechercher un modèle d'explication à ces différentes interventions. Le cas de la Belgique illustrera notre modèle que, toutefois, nous estimons valoir pour les autres pays européens même si ces mesures diffèrent quelque peu ou ont été prises à des dates variables suivant le stade et la spécificité du développement de ces pays*. Par Etat, on entendra, ici, l'activité parlementaire de la Belgique au cours de la période étudiée, couvrant, par là, les discussions de projets ou de propositions de loi ayant abouti ou non au vote d'une loi.

* Quelques exemples :

- *lois sur le contrat d'emploi de la femme mariée* : Grande-Bretagne (1871), Allemagne (1891), France (1881 et 1895), Belgique (1900) ;
- *lois sur la protection des femmes et des enfants* : Grande-Bretagne (1842, 1867, 1914), Belgique (1889, 1910, 1911, 1919), Allemagne (1890, 1902, 1903, 1906), France (1892, 1900, 1908, 1909) ;
- *lois sur le travail à domicile* : Allemagne (1888, 1893, 1905, 1907, 1911), Grande-Bretagne (1891, 1902, 1903, 1909), France (1915), Belgique (1934) ;
- *droit de suffrage électoral pour les femmes au niveau national* : Grande-Bretagne (1918, 1928), Allemagne (1918), France (1944), Belgique (1948).

II. Les données parlementaires.

En ce qui concerne la Belgique, un problème se pose d'emblée : la recension des divers actes législatifs (ayant ou non abouti à une loi) à propos des femmes n'a jamais été faite. Aussi, dans un premier temps, nous proposons de les regrouper en trois catégories : les droits de la femme relatifs au code civil, les droits de la femme au travail, les droits politiques de la femme*.

A. Les droits de la femme relatifs au code civil.

a) Le code civil.

La situation de la femme dans le code civil est bien résumée par G. Baeteman et J.P. Lauwers : « La puissance maritale et l'incapacité juridique de la femme mariée résumant le statut des époux qui repose sur l'inégalité » (1). Cette situation se traduit par des dispositions comme :

- la femme est citée parmi les incapables, après les mineurs et les interdits, c'est-à-dire qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir d'administration sur ses biens propres ou sur les biens communs ;
- si le mari doit protection à sa femme, celle-ci doit obéissance à son mari ;
- l'épouse ne peut ester en jugement sans l'autorisation maritale ;
- elle ne peut aliéner, hypothéquer, acquérir de biens sans le concours du mari ;
- dans le régime matrimonial légal de communauté, le mari administre seul le patrimoine commun ;
- dans l'ordre successoral, elle intervient après les enfants, même naturels, et les parents de sang jusqu'au 12^e degré.

b) Les lois corrigeant le code civil.

- La loi du 16 décembre 1851 (article 66) établit qu'une hypothèque légale garantit le paiement de toutes les sommes qui sont dues à la femme par son mari.
- La loi du 16 mars 1865 sur la Caisse d'Épargne et de Retraite prévoit que les femmes mariées doivent déposer l'autorisation du

* Nous ne tiendrons pas compte ici du code pénal (sauf de manière sporadique) qui, en Belgique, a été remanié en 1867.

(1) G. BAETEMAN et J.P. LAUWERS, Le statut de la femme dans le droit belge depuis le Code Civil, dans Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, XII, *La Femme*, II^e partie, Bruxelles, éd. de la Librairie encyclopédique, 1962, pp. 577-603, p. 581.

- mari pour faire l'acquisition de rentes. En cas de refus de celui-ci, le juge de paix peut donner son autorisation.
- La loi du 20 novembre 1896 sur les droits successoraux du conjoint survivant entend corriger ce que l'article 767 du code civil avait d'injuste en matière des droits successoraux pour le conjoint survivant. Suivant cet article et comme on l'a signalé, le conjoint survivant était relégué à l'avant-dernier rang des successeurs irréguliers (les enfants naturels, les parents du sang jusqu'au douzième degré lui étaient préférés). Tout en respectant l'équilibre global du code, la loi de 1896 attribue au conjoint survivant dans tous les cas et quels que soient le nombre et la qualité des héritiers du prémourant, un droit d'usufruit sur une part de la succession de celui-ci qui devait le mettre à l'abri du besoin pour le restant de ses jours et lui conserver, d'après le législateur, le rang social qu'il avait coutume de tenir durant son existence conjugale.
 - La loi du 16 mai 1900 sur le régime successoral des petits héritages complète les dispositions de la loi de 1896 en accordant à l'époux survivant un usufruit plus large dont elle étend les effets par un droit d'option sur certains biens de la succession. Si ces lois concernent notre sujet, c'est parce que les statistiques de l'époque indiquent que l'espérance de vie des femmes est plus longue que celle des hommes.
 - L'article 3 de la loi du 31 mars 1898 permet à la femme mariée d'être membre d'une union professionnelle, sauf s'il y a opposition du mari. Contre cette décision, elle peut se pourvoir devant le juge de paix.
 - La loi du 10 février 1900 sur l'épargne de la femme mariée et du mineur avait pour but d'atténuer les effets négatifs résultant de l'infériorité légale de la femme mariée et de sa dépendance juridique par rapport à son mari. Cette loi autorise la femme mariée à se faire ouvrir un livret à la Caisse d'Épargne où elle pourra y faire des dépôts et des retraits jusqu'à 100 francs par mois pour les affecter aux besoins du ménage. En cas d'opposition du mari, le juge aurait à statuer. Les sommes inscrites sur ce livret jusqu'à concurrence de 1.000 francs ne peuvent être saisies par les créanciers du mari.
 - La loi du 10 mars 1900 sur le contrat d'emploi stipule que la femme mariée peut engager son travail, toucher son salaire et en disposer pour les besoins du ménage sans le concours du mari, sauf son opposition dont le juge aurait à trancher.
 - La loi du 7 janvier 1908 confère à la femme la capacité d'être témoin aux actes d'état civil.

- La loi du 10 août 1909 donne accès aux conseils de famille à la femme mariée et lui ouvre toute tutelle. Toutefois, le père peut nommer un conseil spécial à la femme survivante. Ce conseil spécial devient le co-tuteur.
- Suivant l'article 9 de la loi du 5 mai 1912, la femme mariée peut demander seule la réintégration dans la puissance paternelle.

B. *Les droits de la femme au travail.*

a) *La loi sur le travail des femmes et des enfants dans les établissements industriels.*

La loi concernant le travail des femmes et des enfants dans les établissements industriels a été votée le 31 décembre 1889. La question de la réglementation du travail des femmes dans les mines avait déjà été soulevée en 1878. Les partisans de cette réglementation avaient, à cette époque, rencontré une trop vive opposition que pour voir aboutir leur projet.

La loi de 1889 interdit le travail industriel aux enfants de moins de 12 ans. Les garçons âgés de 12 à 16 ans et les jeunes filles de 12 à 21 ans ne peuvent être employés que douze heures par jour et pas plus de six jours par semaine ; le travail de nuit leur est également interdit. Cette même loi prévoyait qu'à partir de l'année 1892, les travaux souterrains des mines seraient interdits aux femmes de moins de 21 ans.

Enfin, les femmes ne pouvaient travailler au cours des quatre semaines qui suivaient leur accouchement.

Cette loi de 1889 s'est vue complétée par de nouvelles mesures législatives : la loi sur les mines du 5 juin 1911 interdisant les travaux souterrains aux femmes de tout âge et aux garçons de moins de 14 ans ; la loi du 10 août 1911 interdisant le travail de nuit des femmes sans distinction d'âge.

b) *La réglementation du travail à domicile.*

En 1898, la section de statistique de l'Office du Travail entreprenait une enquête sur les conditions du travail à domicile en Belgique (2).

En 1910, une exposition et un congrès international du travail à domicile étaient organisés à Bruxelles. Le congrès avait été unanime pour préconiser l'organisation de comités qui fixeraient un minimum de salaires pour les travailleurs à domicile. Une proposition de loi avait été conçue en ce sens et présentée à la Chambre des députés le 14 décembre 1910 par le socialiste Camille Huysmans (3). Cette propo-

(2) Cf *Documents parlementaires*, Sénat, n° 119, séance du 2 avril 1930.

(3) Cf *Documents parlementaires*, Chambre, n° 43, séance du 14 décembre 1910.

sition de loi nous intéresse particulièrement dans la mesure où l'on sait qu'à cette époque le travail à domicile comptait encore 124.160 ouvriers, dont 45.723 hommes et 78.437 femmes (4).

Cette proposition de loi assez complexe peut se résumer de la manière suivante :

- outre la définition de l'étendue de ses effets, elle prévoyait la nécessité de l'enregistrement des travailleurs à domicile grâce à un certificat délivré par l'administration communale, au registre tenu par l'employeur ainsi qu'au livret individuel délivré par ce même employeur ;
- le travail à domicile serait interdit, pour des raisons d'hygiène, dans l'industrie de l'alimentation, dans celle des peaux pour chapellerie et, enfin, dans celles du filage et du tissage du jute ;
- elle établissait la constitution de comités de salaire chargés d'établir des minima de salaire pour toutes les industries visées ;
- tout employeur qui commettrait une infraction aux prescriptions des articles serait puni d'une amende ; de plus, les inspecteurs du travail et des fonctionnaires judiciaires seraient appelés à surveiller spécialement le paiement des salaires et à veiller tout particulièrement à la répression du truck-system.

Cette proposition de loi n'aboutira pas. Pourtant, elle avait été agrémentée de nombreux rapports de médecins soulignant les conséquences irrémédiables sur la santé des femmes et des enfants de conditions de travail épouvantables, des résolutions relatives à la législation prises dans le cadre des congrès (féministes ou non) de Copenhague (1901), Stuttgart (1902), Munich (1902), Londres (1902), Vienne (1903) ou même de textes de lois déjà votées aux Etats-Unis (1891), en Allemagne (1888, 1893, 1905, 1907), en Grande-Bretagne (1891, 1903, 1909).

Ce n'est que largement modifiée et simplifiée qu'elle connut une issue positive en ... 1934 ! En effet, peu de temps après que Camille Huysmans eut déposé sa proposition de loi, la Société d'Economie Sociale demandait à P. Verhaegen de rédiger un avant-projet qui tendrait également au but préconisé par la précédente proposition. De telle sorte que, finalement, les auteurs des deux projets se mirent d'accord sur un texte commun. En 1920, le gouvernement soumettait ce texte à l'examen du conseil supérieur du Travail qui le présentait le ... 18 décembre 1929 complètement transformé suivant une logique définie par l'un des patrons

(4) D'après le recensement général des industries et des métiers du 31 octobre 1896.

membre du conseil. Le gouvernement s'est ensuite rallié à ce projet qui constitue la base du projet de loi soumis à l'approbation du Parlement en 1930 et voté le 10 février 1934.

C. *Les droits politiques de la femme.*

La loi d'avril 1920 reconnaissait le droit de vote aux femmes au niveau communal. Ce n'est qu'en 1948 que la Belgique consacrait le droit de vote féminin au niveau national. Ces questions avaient cependant été soulevées à deux reprises au cours de la période qui nous concerne. En 1895, le socialiste Hector Denis proposait de donner le droit de suffrage aux femmes dans le cadre des élections communales. Cette revendication sera plus largement débattue en 1902 dans le contexte de la discussion des propositions de loi relatives, premièrement, à la formation des listes des électeurs communaux et provinciaux, deuxièmement, à l'application de la représentation proportionnelle aux élections provinciales et communales. Lorsque le droit de vote sera accordé aux femmes en 1948, il sera d'ailleurs fait allusion à ce dernier débat dont nous rendrons compte par la suite.

Trouve-t-on des éléments explicatifs à cette activité législative ?

Les études qui ont été consacrées à la situation de la femme dans la société capitaliste s'avèrent certes importantes du point de vue des informations rapportées, mais, elles sont quelque peu lacunaires au niveau des explications ; celles-ci sont souvent ou trop générales, ou trop parcellaires voire même stéréotypées. On a parfois l'impression de se trouver face à des schémas simples du type suivant :

a) l'Etat suit les intérêts du capitalisme et « laisse faire, laisse passer » ;

b) le capitalisme a intérêt à exploiter les femmes plus faibles que les hommes et parce qu'elles ne sont pas organisées syndicalement ;

c) le capitalisme exploitera l'ouvrière en la sous-payant et en la condamnant à des conditions de travail déplorables (monotonie et insalubrité particulièrement prononcée des tâches) ;

d) le capitalisme exploitera la bourgeoise, d'une autre manière, en la réduisant à son rôle de reproductrice et de gardienne du foyer dont le mari s'est écarté « pour les affaires » ;

e) l'Etat ne pourra, dès lors, que s'abstenir de légiférer en matière de protection sociale de l'ouvrière ou l'Etat ne pourra que « punir » la bourgeoise qui manquerait à ses devoirs d'épouse (delà, la répression inégale de l'adultère pour la femme mariée ou encore son incapacité juridique).

Ces propositions qui entendent expliquer la situation de la femme dans les sociétés à l'aube du capitalisme industriel sont simplificatrices aussi bien du point de vue du rôle de l'Etat que de celui du capitalisme en ce domaine, même si elles recèlent certains éléments de vérité.

III. Eléments économiques d'explication.

Comment peut-on essayer de comprendre cette activité législative de l'Etat d'une manière plus affinée que ces explications traditionnelles ?

Des ouvrages récents ont mis l'accent sur la situation de la femme lors du développement du capitalisme et fournissent un certain nombre d'éléments d'explication intéressants ; il s'agit du livre de G. Coomans, « *La production sociale des femmes* » (5) ainsi que des deux ouvrages de Katherine Blunden, « *La structure d'activité féminine et l'industrialisation* » et « *Le travail et la vertu* » (6). Le livre de Coomans concerne la Belgique et s'étend jusqu'à nos jours ; les ouvrages de Blunden concernent surtout l'Angleterre et portent sur la période allant de 1851 à 1911. Ils s'avèrent cependant de portée plus générale.

Dans sa publication, « *La production sociale des femmes* », l'auteur affine déjà la théorie du fonctionnement du système capitaliste par rapport au travail des femmes. Il fournit, en tout cas, deux précisions qui nous paraissent essentielles :

1. Le capitalisme a tué le travail à domicile. Il a, dès lors, déqualifié la main-d'œuvre féminine par rapport à la situation historique immédiatement antérieure ; la structure de ce type d'emploi détruite, le capitalisme n'a toutefois pas repris toutes les femmes dans les usines ou manufactures (ceci explique le transfert des femmes de la campagne vers la ville pour des emplois de domestiques, la prostitution,...).

2. Le marché capitaliste « sélectionne » sa main-d'œuvre en fonction de certains critères ; dans les secteurs « labour intensive », il a besoin d'une main-d'œuvre souple et à bon marché qu'il peut facilement renvoyer ou qui se modifie par elle-même. C'est le cas de la main-d'œuvre féminine peu qualifiée, qui travaille à bas prix et qui, souvent, disparaît après le mariage. Ce besoin est de nature à perpétuer l'existence et la situation de ce type de main-d'œuvre.

(5) G. COOMANS, *La production sociale des femmes*, éd. de l'Université de Bruxelles, 1983.

(6) K. BLUNDEN, *La structure d'activité féminine et l'industrialisation*, thèse de doctorat, Grenoble, 1977.

Le travail et la vertu. Femmes au foyer : « une mystification de la Révolution industrielle », Paris, Payot, 1982.

Avec ces propositions, G. Coomans nous limite cependant à une logique explicative de type économique.

C'est le mérite de Katherine Blunden d'avancer des éléments plus complexes d'explication de l'exploitation des femmes dans les sociétés en voie d'industrialisation capitaliste. Dans ses ouvrages, elle cherche surtout à expliquer la baisse du niveau d'activité féminine en Angleterre de 1851 à 1911 et les justifications de la situation de la femme au foyer. Nous pensons pouvoir synthétiser la pensée de K. Blunden en neuf propositions centrales :

1. Le capitalisme crée une richesse qui permet à une partie de l'humanité de ne plus travailler pour devoir assurer la subsistance.

2. L'influence du modèle de la société aristocratique (antérieur au capitalisme) conduit les classes moyennes nouvellement issues de la révolution industrielle à obéir à un modèle familial où la femme ne travaille pas ; modèle de comportement qui, à son tour, sera diffusé au niveau des classes laborieuses. L'image de la femme au foyer correspondrait à l'image déformée du train de vie prestigieux et oisif (improductif) de l'aristocratie de l'époque.

3. Le capitalisme crée une atomisation du corps social et nécessite de nouvelles fonctions de contrôle social.

4. Le capitalisme délocalise les activités et professionnalise le mari en dehors de la maison ; celui-ci s'écarte donc de la gestion domestique et des mondanités. Il se pose, dès lors, la question de l'éducation des enfants ainsi que celle de la sélection des relations sociales extérieures à la famille (filtrage social des amis, du futur conjoint...). Ces deux fonctions qui relèvent globalement du contrôle social seront confiées à l'épouse.

5. Le capitalisme ne peut faire du profit que s'il suscite une consommation suffisante, notamment, des produits liés à la subsistance et au cadre de vie qui se diversifient toujours plus, produits qui nécessitent, au siècle dernier, une gestion et un travail domestique pour leur appropriation.

6. Ces dernières activités ne pouvant être remplies par l'homme qui travaille, seule la femme au foyer pourra les exercer, avec, au niveau des classes moyennes, les domestiques pour l'assister (la « maison-usine »).

7. Le capitalisme produit des crises et du chômage et, delà, des risques de troubles ; il a donc intérêt à ne pas avoir un réservoir de chômeurs trop élevé, malgré les avantages que cette situation peut avoir sur les salaires par le biais de la loi de l'offre et de la demande d'emploi ;

8. Le public qui peut être le plus facilement « distrait » du chômage est celui qui est « distrait » du travail... et trouve normal de l'être ; ce public existe : il s'agit des femmes « finalisées » à rester au foyer.

9. Le capitalisme conduisant par ces médiations à favoriser la présence de la femme au foyer, produit tout à la fois une dévalorisation de la femme qui travaille — laquelle était déjà, dans les périodes antérieures, désavantagée par rapport aux hommes ; il contrecarre, ainsi, un mode de consommation collective lié au travail et qui pourrait encourager la femme à se présenter sur le marché de l'emploi ; le capitalisme ne favorise donc ni les conditions de travail de la femme, ni ses revenus.

Ces éléments d'explication sont précieux car :

a) ils lient les effets du capitalisme à l'intervention d'autres variables préexistantes de type social et idéologique comme l'adoption du modèle de comportement de l'aristocratie ; ils rappellent des situations antérieures comme la différence de statut des femmes dans le travail que le capitalisme a, en fait, aggravée mais non créée ;

b) ils complexifient le fonctionnement du système capitaliste en mettant l'accent sur les conditions sociales et idéologiques de sa survie : assurer un contrôle social dans une société de plus en plus atomisée, assurer une consommation adaptée à l'état d'élaboration des « produits de consommation », escamoter le nombre maximum de chômeurs potentiels.

Pour résumer les deux auteurs cités, en gros, on pourrait dire ceci : G. Coomans précise certains aspects de la situation de l'ouvrière ; il explique pourquoi le capitalisme a besoin d'une frange de la population féminine qu'il peut presque « naturellement » exploiter et qui, presque par définition, ne pourra jamais rester qu'une frange ; quant à K. Blunden, elle s'attache surtout à expliquer la tendance au non-travail (travail improductif) des femmes ; surtout celles des classes moyennes. Son explication est néanmoins extensible aux autres couches sociales. Katherine Blunden explique donc d'une autre manière l'existence de cette frange de travail féminin.

Ces propositions, utiles pour complexifier la partie non-politique du modèle de départ, n'indiquent cependant rien quant à une éventuelle autonomie de l'explication politique de la situation des femmes à l'époque étudiée. Cette question soulève d'ailleurs un problème théorique et épistémologique.

IV. La logique du politique.

Comment dès lors construire un modèle qui soit applicable aux interventions du politique ?

Le problème posé est celui du rôle du politique vis-à-vis de l'économique dans les sociétés en pleine transition industrielle au XIX^e siècle et par rapport au sujet que nous traitons : les femmes.

Le politique prend-il seulement le relais de l'économique, renforçant ainsi les tendances que nous avons énumérées, tendances qui puiseraient l'essentiel de leurs sources dans le capitalisme comme système économique. Mais si le politique n'est pas un simple relais, quelle serait son autonomie ? En d'autres mots, la prise en compte des positions de l'Etat en cette matière va-t-elle éclairer l'analyse ou, au contraire, avec ce qui précède, a-t-on énoncé l'essentiel des causes de la situation des femmes à l'avènement du capitalisme industriel ?

Nous pensons que l'Etat dispose non seulement d'une certaine logique d'intervention mais également d'une certaine autonomie, même à cette époque. Il s'agit cependant de développer un modèle correct de la logique du politique à côté de celui de la logique du système capitaliste. Un tel modèle devrait de plus être capable d'expliquer l'attitude de l'Etat par rapport aux problèmes récurrents des femmes dans différentes sociétés européennes au XIX^e siècle et début du XX^e siècle, même si en l'occurrence nous l'appliquons seulement à la Belgique.

Quelles pourraient être les grandes lignes de ce modèle, applicable à l'Etat libéral de l'époque étudiée ?

Rappelons qu'un modèle est constitué d'un ensemble de propositions dont certaines ont un caractère général et d'autres une fonction de lien avec la réalité étudiée. Chaque proposition fera l'objet d'un commentaire ou d'exemples.

1. *L'Etat légitimise des inégalités sociales, parmi lesquelles l'inégalité homme/femme.*

En ce qui concerne le rôle de l'Etat par rapport à l'inégalité homme/femme, on observe des positions contradictoires.

Suivant Ed. Laboulaye (7), dont les études partent de l'époque romaine à la Révolution française, il y a une corrélation entre la centralisation du pouvoir et l'amélioration du sort juridique et politique de la femme par la voie d'une intervention de l'Etat de plus en plus

(7) Ed. LABOULAYE, *Recherches sur la condition civile et politique de la femme*, Paris, Durand, Joubert, 1843.

marquée en faveur d'une atténuation de l'inégalité des sexes. A. Aftalion (8) ira également dans ce sens tout en soulignant le paradoxe de ces sociétés qui tout en consacrant l'infériorité légale de la femme, entourent celle-ci d'un grand respect, voire d'une vénération mystique.

Pour d'autres auteurs, comme Régine Pernoud (9), la situation de la femme était, au contraire, supérieure au Moyen-Age par rapport à celle qui lui sera réservée par le code Napoléon (1804). R. Pernoud met, en effet, l'accent sur l'intervention nécessaire de la femme lors de certains actes juridiques, intervention qui, depuis, s'est vue abandonnée. Elle montre également que la Renaissance et les progrès de l'économie marchande dans les villes ont modifié cette situation, tout en modifiant d'ailleurs la famille elle-même. Celle-ci se voit de plus en plus réduite de l'état de « famille large » à celui de « famille nucléaire » qui impose à la femme des tâches ménagères et d'éducation autrefois gérées par d'autres membres du groupe élargi (sans compter l'éloignement de plus en plus fréquent du mari marchand à la recherche des matières premières et de produits).

Quant aux meilleurs commentateurs du code Napoléon, dont A. Colin et H. Capitant (10), ils reconnaissent le recul de la situation imposée à la femme sans d'ailleurs pouvoir en donner de réelles explications en dehors des lieux communs relatifs à son infériorité.

Ces deux courants d'explication sont donc bien opposés : d'un côté, c'est le renforcement du pouvoir d'Etat au détriment de celui de la famille qui améliore le statut juridique et politique de la femme ; de l'autre, c'est le passage de la famille large à la famille nucléaire, de l'Etat féodal à l'Etat centralisateur qui défavorise la femme. La question qui se pose donc est celle de savoir si l'Etat moderne engendre par lui-même une situation d'inégalité entre les sexes ou si, au contraire, il est un facteur d'atténuation de cette inégalité ?

Notre réponse actuelle est la suivante : l'Etat libéral relaye l'inégalité homme/femme qui plonge ses racines loin dans le temps, inégalité dont il faut, par ailleurs, souligner qu'elle est également relayée par d'autres instances de pouvoir comme l'Eglise.

L'Etat libéral traduit cette inégalité par des positions juridiques inscrites dans la Constitution, dans le code civil, dans le code pénal, et une série de lois particulières, notamment, dans le domaine du travail.

(8) A. AFTALION, *La femme mariée. Ses droits et ses intérêts pécuniaires*, Paris, A. Pedone, 1899.

(9) R. PERNOULD, *La femme au temps des cathédrales*, Stock, 1984.

(10) H. CAPITANT et A. COLIN, *Cours élémentaires de droit civil français*, Paris, Dalloz, 1947.

2. *L'Etat libéral a une fonction nouvelle par rapport aux autres types d'Etat : celle de favoriser en priorité le développement du système capitaliste. Il le fait*

- *en n'intervenant pas dans le champ économique pour ne pas fausser la concurrence,*
- *en intervenant cependant dans ce champ pour garantir l'existence et le fonctionnement du « marché libre ».*

On le sait, l'analyse de l'Etat libéral comme n'intervenant absolument pas dans l'économie capitaliste est erronée : l'Etat intervient de manière « cadre » ou « infrastructurelle » pour assurer non seulement la viabilité de l'économie capitaliste, mais aussi son développement, soit interne (ainsi sa prise en charge des « économies externes du capital » comme la construction des chemins de fer, le système des abonnements ouvriers aux chemins de fer destiné à faciliter la circulation de la main-d'œuvre), soit externe (la politique coloniale, la politique douanière).

3. *Le capitalisme crée une logique économique qui « prend » dans le processus de travail la plus grande partie possible de la population mais d'une manière inégale de telle sorte qu'il privilégie les travailleurs masculins.*

Cette logique — fort bien décrite par K. Blunden et G. Coomans — sélectionne la main-d'œuvre suivant le secteur (secteur en progrès, secteur en déclin), le type de travail (travail plus qualifié pour les hommes, travail moins qualifié et tâches plus répétitives pour les femmes) et la projection idéologique des habitudes de répartition du travail entre homme et femme (les femmes se retrouvent dans les travaux plus liés « symboliquement » à des activités domestiques : textile, industrie alimentaire...).

4. *L'Etat libéral refuse d'intervenir dans ce processus ; ceci conduit, entre autre, à sa non-intervention dans la disparition progressive du travail à domicile sanctionnant surtout les femmes, ainsi qu'à sa non-intervention dans les domaines du salaire et des conditions de travail.*

A cet égard, il est symptomatique d'observer, comme nous l'avons déjà longuement souligné, qu'il fallut attendre 24 ans (de 1910 à 1934) pour qu'une loi protégeant le travail à domicile soit enfin prise et cela, malgré les multiples appels en ce sens.

Quant à la loi de 1889 sur la réglementation du travail des femmes (et des enfants) dans les établissements industriels, nous avons également souligné l'échec des tentatives amorcées en 1878, une fois encore malgré les nombreuses pressions en ce sens (bien que limitées au travail des femmes dans les mines). Les discussions parlementaires à cette date

comme lors du vote de la loi de 1889 s'appuyaient souvent sur le principe de la non-intervention de l'Etat en ce domaine. Cette non-intervention se voyait justifiée au nom d'arguments comme suit :

- l'industrie des mines est déjà sur-contrôlée par un corps d'ingénieurs très complet ; un surcroît de législation serait donc inopportun (11) ;
- il faut développer le sentiment religieux et avec lui, le sentiment du devoir de telle sorte que la législation soit inutile (12) ;
- une mesure législative dans ce domaine risquerait d'être le premier pas vers une réglementation générale (13) ;
- le législateur ne peut imposer sa façon de voir lorsqu'il y va de la subsistance même de la famille (14) ;
- plutôt que cette loi, il vaudrait mieux encourager les écoles professionnelles pour les jeunes filles (15) ;
- l'évolution technique, les mœurs, la pression de l'opinion publique assureront mieux qu'une loi, un allègement du travail (16).

5. *L'Etat intervient quand il s'agit de créer, de protéger ou de développer le marché ; à cet égard, il interdira les associations (et donc les syndicats d'hommes ou de femmes), il pourra voter des lois sociales en faveur des femmes pour éviter des troubles, ou encore favoriser l'ouverture ou la fermeture du marché à des catégories de travailleurs. Ce dernier type d'intervention s'applique aux femmes : l'Etat ferme, indirectement le marché aux femmes en n'intervenant pas au niveau des salaires et des conditions de travail ; il leur ouvre le marché en permettant à la femme mariée de contracter un travail, après 1900 sans l'autorisation maritale.*

Il est certain que le vote de la loi susdite de 1889 est lié à la stratégie globale du maintien de l'ordre qui a suivi les émeutes de 1886 en Belgique (17). De plus, lors des débats politiques de 1878, certains parlementaires faisaient déjà observer que les grèves étaient les plus virulentes là où les femmes travaillaient dans les fosses des mines (18).

(11) *Annales Parlementaires*, Chambre, 20 février 1878, p. 408.

(12) *Annales Parlementaires*, Chambre, 20 février 1878, p. 408.

(13) *Annales Parlementaires*, Chambre, 26 juillet 1889, p. 1740.

(14) *Annales Parlementaires*, Chambre, 26 juillet 1889, p. 1742.

(15) *Annales Parlementaires*, Chambre, 30 juillet 1889, pp. 1758-1759.

(16) *Annales Parlementaires*, Chambre, 2 août 1889, p. 1790.

(17) P. DELFOSSE, La formation des familles politiques en Belgique (1830-1914), dans *Eos Publica*, vol. XXI, 1979, n° 3, pp. 465-493.

Ordre public et conflits sociaux dans la société belge (1830-1914). L'Etat belge et ses forces publiques. Enjeux politiques, électoraux et économiques, Crehides, UCL, 1981, 106 p.

(18) *Annales Parlementaires*, Chambre, 8 février 1878, p. 362.

La loi du 10 mars 1900 permettant aux femmes de contracter un emploi sans l'autorisation du mari entre également dans cette logique : elle correspond au nouvel appel de main-d'œuvre qui a succédé à la grande crise de restructuration du capital de 1873 à 1896.

6. *L'Etat intervient dans des sphères non économiques pour assurer une fonction d'intégration sociale et de respect des valeurs.*

Il s'agit ici de réaffirmer un principe général de théorie politique que les partisans d'un déterminisme strict de l'économie passe souvent sous silence, du moins dans son aspect générateur d'effets sociaux spécifiques.

7. *Le capitalisme produit un surplus et une atomisation ou une individualisation croissante de la société : il a détruit la famille élargie au profit de la famille nucléaire ; il a, de ce fait, fixé la femme au foyer pour permettre à la famille nucléaire de jouer un rôle de pilier social.*

Ce point renvoie à la problématique de Blunden que nous avons résumée.

Une question que l'on peut se poser à cet égard est celle de savoir si le capitalisme, dans sa logique d'individualisation, « s'arrête » à la famille nucléaire ou si, au contraire, il poursuit l'atomisation au sein même de celle-ci. Ce problème est certainement lié au rôle de la famille dans la société : tant que la cohésion de la société est basée sur la famille, le capitalisme doit « stopper » sa dynamique d'individualisation face à la famille, mais si d'autres principes unificateurs interviennent, il peut la mettre en cause. Un de ces principes pourrait être le nationalisme. N'expliquerait-il pas la montée possible du travail féminin dans l'Allemagne nazie ultra-capitaliste (la religion se basant elle-même sur la famille ne peut jouer ce rôle).

Le type de travail offert joue cependant aussi dans cette problématique : là où le travail est lourd, il s'adressera plutôt aux hommes et n'encouragera pas les progrès de l'autonomisation de la femme comme demandeuse d'emploi ; là où le travail devient plus léger, tout en pouvant être plus complexe, conséquence, par exemple, de l'innovation technologique, l'effet peut être contraire.

8. *L'Etat intervient pour définir juridiquement cette situation dans le Code Civil qui va donner un nouveau statut à la famille et y redistribuer les rôles, le rôle prédominant étant celui de « Chef de Famille ». Celui-ci est attribué à l'homme d'une manière presque absolue (incapacité de la femme mariée), mais avec des correctifs progressifs qui donnent à la femme des pouvoirs en tant que « suppléante » de l'homme en cas de carence grave de celui-ci.*

Le code civil est évidemment là pour témoigner de l'incapacité de la femme mariée, et pourrait-on ajouter, le code pénal est également là pour

témoigner de sa culpabilité en cas de transgression de certaines règles comme en situation d'adultère, par exemple.

Il existe plusieurs interprétations de la sévérité du code civil vis-à-vis de la femme, sans qu'aucune ne soit satisfaisante.

Les motivations napoléoniennes restent peu claires. S'agissait-il d'interférence de problèmes personnels, d'idée du temps et notamment des pressions de l'Eglise ? Une autre hypothèse qui mériterait d'être étudiée serait la suivante : le code napoléon, entièrement dirigé contre les femmes, ne l'était pas seulement pour des raisons de mysoginie d'un militaire qui n'a que faire des femmes si ce n'est comme gardiennes du foyer, mais aussi parce que Napoléon a voulu asseoir son empire sur la constitution d'une nouvelle aristocratie. Or, l'exemple de l'Angleterre, pays où le pouvoir aristocratique est le plus fort, le plus persistant à travers le temps, se caractérise par des conditions juridiques de la femme les plus injustes, les plus inégales (en référence aux principes du « Common Law ») (19).

Les lois qui corrigent le Code Civil au cours de la période envisagée participent également à la défense de la famille, mais, cette fois, en donnant certains pouvoirs à la femme dans les matières qui sont énumérées (cf pp. 2-4). Ces correctifs veillent cependant davantage au bon fonctionnement de l'institution familiale plutôt qu'à la croissance de la notion de droit de la femme, quoique l'on puisse sans doute également percevoir ici les progrès de l'effet d'atomisation du capitalisme au sein de la famille nucléaire.

La conception centrale de la défense de la famille et son corollaire, la fixation de la femme au foyer, ne se traduit pas seulement dans le code civil ; elle apparaît aussi dans les discussions des lois relatives au travail.

Les ardents défenseurs du projet de loi de 1889 tournaient l'essentiel de leur argumentation autour du thème de la famille présentée non seulement comme un lieu de moralisation, de protection, d'ordre, mais aussi dans sa dimension économique comme on peut aisément s'en rendre compte en lisant leurs propos schématiquement décrits comme suit :

- il faut défendre la famille dans un esprit d'ordre et d'économie (20) ;
- le législateur doit réparer le mal causé à la classe ouvrière par le « formidable mouvement industriel du siècle ; la solution idéale c'est la femme rendue à sa mission sociale et au travail pour lequel

(19) A. AFTALION, *op. cit.*, cf pp. 225-239.

(20) *Annales Parlementaires*, Chambre, 31 juillet 1889, p. 1768.

elle est faite : le travail de la ménagère, de l'épouse, de la mère » (21);

- il faut apprendre la « vie de famille » au monde ouvrier, c'est le seul rempart contre le socialisme (22);
- il faut protéger les futures générations d'ouvriers (23);
- la mère de famille rendra l'ouvrier plus concurrent par rapport à l'étranger (24);
- la femme qui travaille coûte plus cher au ménage (25).

De même, les discussions de la loi de 1900 sur le contrat de travail illustre le rôle central donné à la famille à travers l'intervention du député catholique Charles Woeste contre les socialistes Hector Denis et Emile Vandervelde. Ces derniers développaient l'idée de la soumission au régime de la séparation de biens judiciaires, du produit du travail et du salaire de la femme mariée d'une part, et de son épargne d'autre part.

Contre cette idée, Woeste répondait : « qu'il me suffise de dire... que la doctrine chrétienne est puissante sur les âmes, la famille est bien constituée, que la femme occupe dans la famille comme dans la société une place respectée. Là, au contraire, où la morale qu'on appelle purement humaine se développe, le divorce sévit de plus en plus ». Suivant cet orateur, « les principes qui régissent le régime des biens dans le mariage sont bons et l'on ne doit pas y toucher ».

« L'honorable M. Denis disait que c'est dans la direction de l'égalité qu'il faut chercher l'organisation de la famille, et l'honorable M. Anseele ajoutait qu'il voulait l'égalité entre le mari et la femme. Eh bien, le mariage est une société et pour que cette société soit réelle, il est impossible de consacrer d'une manière absolue l'indépendance de la femme, au moins dans l'ordre des intérêts terrestres. » « ... la société qui constitue la famille se romprait si elle n'avait pas de chef. Ce sont ces idées qui ont inspiré le code civil et qui me paraissent, quant à moi, fort rationnelles ».

« Le code civil a posé comme principe que le régime existant entre époux serait la communauté et que le mari en serait le chef ... la communauté se trouve être ainsi le régime de la très grande majorité des familles belges comme des familles françaises. »

(21) *Annales Parlementaires*, Chambre, 2 août 1889, p. 1796.

(22) *Annales Parlementaires*, Chambre, 2 août 1889, pp. 1787-1788.

(23) *Annales Parlementaires*, Chambre, 5 août 1889, p. 1824.

Annales Parlementaires, Chambre, 14 novembre 1889, p. 23.

(24) *Annales Parlementaires*, Chambre, 5 août 1889, p. 1823.

(25) *Annales Parlementaires*, Chambre, 3 août 1889, p. 1814.

« On veut soustraire d'une manière absolue au régime de la communauté le produit du travail et de l'épargne personnelle de la femme mariée, et soumettre ce produit et cette épargne au régime de la séparation de biens judiciaires. Je me demande pourquoi. »

« On nous dit : il y a des maris paresseux, débauchés, alcooliques qui vont jusqu'à dissiper l'épargne et les gains de leur femme ». D'après Woeste, il ne s'agissait là que d'un « mal partiel ». Aussi préconisait-il le maintien de l'unité du patrimoine familial (26).

9. *Cette situation a des effets économiques : elle favorise la consommation et diminue le chômage potentiel ; elle participe à la reproduction élargie de la force de travail.*

K. Blunden a déjà montré les effets économiques du maintien de la femme au foyer.

D'autre part, il faut voir qu'une dialectique s'établit entre l'intervention de l'Etat au niveau de la famille et l'évolution du système capitaliste.

On entend par « reproduction élargie de la force de travail », l'ensemble des facteurs qui concourent à la reproduction et à la reconstitution de la force de travail et qui sont, du moins dans une large partie, accomplis par la femme au foyer et ce, gratuitement (permettant ainsi au système capitaliste de faire l'économie d'une augmentation de salaire).

10. *L'inscription du rapport dominant (homme) / dominé (femme) au sein de l'Etat produit la non-attribution de droits politiques à la femme, auxquels s'ajoutent des motivations de défense de l'unité de la famille.*

Si, en 1902, les socialistes Emile Vandervelde et Hector Denis défendaient courageusement le droit de suffrage pour les femmes au nom de l'égalité nécessaire entre les sexes, il fallait toutefois reconnaître que le parti socialiste était divisé sur la question à tel point que les femmes socialistes avaient préféré suspendre toute revendication du droit de vote pour les femmes pour ne pas risquer de faire capoter la lutte pour le « suffrage universel » (réservé aux hommes).

Du côté des partis libéral et catholique, on était évidemment opposé à accorder le droit de vote féminin. Les libéraux l'étaient essentiellement pour cette raison de fond : le droit de vote pour les femmes profiterait électoralement, surtout, aux catholiques au pouvoir.

La position du parti catholique est intéressante à relever car, à la différence du précédent, ce parti avait un intérêt tactique à accorder le droit de vote aux femmes. Il n'hésitait d'ailleurs pas à brandir cet argument comme menace vis-à-vis des pressions socialistes en faveur du

(26) *Annales Parlementaires*, Chambre, 1^{er} septembre 1899, pp. 2443-2444.

suffrage universel (pour les hommes) (27). Et pourtant c'est encore au nom de la famille, de l'unité familiale, que les catholiques rejettent le droit de suffrage féminin. La plaidoirie du célèbre député Woeste illustre bien, encore une fois, la position catholique dominante à ce sujet : « Si, en général, l'homme est doué d'une plus grande vigueur intellectuelle, d'une plus grande énergie morale, d'une force physique plus grande, Dieu a mis dans le cœur de la femme une plus grande tendresse, et il en a fait ainsi la gardienne du foyer et l'éducatrice de l'enfant.

« Et, grâce à ces aptitudes diverses le mariage forme une société où l'homme étant surtout occupé du souci des choses extérieures et de la gestion des affaires temporelles, la femme ayant surtout la charge de la direction du ménage et le soin d'élever les enfants. Ce n'est pas tout : elle est et doit être l'ornement de la société. Par sa grâce, sa distinction et son urbanité, elle doit empêcher que l'homme ne s'absorbe dans les spécialités. »

« Voilà pourquoi en principe je ne suis par partisan du suffrage des femmes. Je crains qu'elle ne soit arrachée à son ménage et à ses enfants et qu'elle ne perde cette royauté du foyer domestique, qui est son plus bel apanage » (28).

V. Conclusion.

Dans cet article, nous avons essayé de contribuer à expliquer les relations entre l'Etat et les femmes dans une société en transition vers le capitalisme industriel. Nous avons proposé un modèle d'explication basé sur une série de propositions dont la logique d'enchaînement est politique quoiqu'elle fasse intervenir des aspects non politiques, de type surtout économique-sociaux.

Ce modèle est certainement incomplet, basé essentiellement sur la relation politique/économico-social, mais il a l'avantage d'offrir un système de propositions à la fois hiérarchisé et ouvert à des complexifications ultérieures.

La problématique que nous venons d'aborder donne une place importante aux relations Etat-famille-femme ; il faut constater que l'écheveau de leurs relations mutuelles n'est pas encore actuellement entièrement débrouillé. Nous pensons avoir apporté certains éclaircissements sur :

1. La manière dont le problème doit se poser, ainsi que les hypothèses alternatives que l'on peut lancer à cet égard : soit que l'Etat moderne

(27) *Annales Parlementaires*, Chambre, 6 février 1902, p. 644.

(28) *Annales Parlementaires*, Chambre, 5 mars 1902, p. 853.

favorise la situation de la femme par rapport à l'Etat féodal en diminuant le poids des familles élargies, soit que l'Etat moderne aggrave le sort des femmes en introduisant une instance toute puissante par rapport aux familles élargies où la femme avait une place plus reconnue. Malgré le fait que nous penchions dans le sens de cette alternative, nous reconnaissons que le problème reste posé.

2. Le fait que l'Etat libéral du siècle dernier intervient de manière relativement autonome au nom de sa fonction d'intégration sociale pour donner un statut à la famille nucléaire destiné à compenser l'effet d'atomisation que le capitalisme produit, statut qui fixe la femme au foyer. Il faut cependant préciser que son autonomie est certaine mais pas entière, car le capitalisme est pris ici entre deux impératifs : mettre toute la population au travail d'un côté, et donc les femmes, et, de l'autre, éviter des crises (et un chômage exagéré) et permettre une reproduction correcte de la force de travail. L'Etat navigue entre ces impératifs, tout en penchant d'abord très nettement, ensuite moins nettement, pour la famille basée sur la femme « hors travail ».

3. L'extension de la problématique des relations Etat-famille-femme jusqu'aux droits politiques. On peut se demander ici quelle est l'origine principale de l'interdit de l'obtention du droit de suffrage : une volonté de cohérence de l'attitude de l'Etat dans les différents domaines de son intervention ? Une application d'un principe d'inégalité homme/femme dont la source serait directement politique ? Ici aussi la question de l'autonomie du politique se trouve interpellée.

Le problème des relations entre l'Etat et les femmes ne se pose donc ni d'une manière étroitement bilatérale, ni d'une manière univoque dans l'histoire des Etats Occidentaux ; il se pose en faisant intervenir des médiations sociologiques diverses, où la famille occupe une place centrale ; il se pose de cette manière dans des systèmes où la famille joue un rôle intégrateur central, mais cette situation qui a perduré durant des siècles est peut-être en train de se modifier profondément sous nos yeux. Rien n'indique, en tout cas, qu'elle soit éternelle. Durkheim lui-même n'a jamais situé clairement où s'arrêterait le mouvement des sociétés vers l'individualisme — c'est-à-dire aussi l'individualité de la femme.

Summary : Women and the Belgian state at the turn of the 20th. century.

Throughout the 19th. century and at the beginning of the 20th various European states, including those of Britain, Germany, France and

Belgium, undertook fairly similar measures affecting women. These had a bearing on their civic status, political rights and rights at work.

The aim of this study is to seek a pattern of these forms of intervention. Though the case of Belgium is used to illustrate this proposed pattern, it can be held valid for other European countries, despite slight differences in their application or the fact that these steps took place at varying dates according to the precise stage of development of the countries concerned.



Réflexions sur l'administration intermédiaire

par Stefan SCHEPERS,

Directeur général de l'Institut Européen d'Administration Publique
à Maastricht.

★

Introduction.

Les réformes dans l'organisation de l'Etat intéressent, dans presque tous les Etats occidentaux depuis une vingtaine d'années, aussi bien l'opinion publique et les politiciens que les hommes de science. Jusqu'il y a peu de temps leur attention était surtout attirée vers les problèmes de décentralisation territoriale et dans une moindre mesure vers les problèmes concernant l'appareil politique central lui-même. Dans plusieurs pays, des modifications radicales de l'administration locale et/ou intermédiaire sont appliquées de manière rigoureuse (1). En théorie, les valeurs intrinsèques d'une administration territoriale décentralisée sont généralement reconnues mais on s'efforce d'adapter la plupart des valeurs de l'organisation administrative du XIX^e siècle aux exigences du gouvernement et de la politique actuelle.

Quoique trop peu de temps se soit écoulé pour porter un jugement définitif, le succès de la plupart des réformes peut être mis en doute. En dépit de toute la rhétorique sur l'autonomie locale et sur la démocratie, on peut pourtant affirmer que le but final de ces réformes est d'améliorer l'efficacité de l'administration décentralisée en tant qu'instrument du gouvernement central (2). On cherche non pas à affirmer l'autonomie locale, base essentielle pour la liberté et la démocratie, mais davantage à la rabaisser dans l'intérêt de la bureaucratie centrale et de la planification. Des administrations locales et intermédiaires sont combinées dans des

(1) Voir e.a. S. LAUWERIJSEN, H. WUYTS, *Een bestuurswetenschappelijke analyse van plaatselijke besturen in West-Europa*, Leuven, 1979 ; Institut Universitaire Européen, *Actes du Colloque « Dix ans de régionalisation en Europe »*, Firenze, 22-24 octobre 1980.

(2) J. CORNFORD (Ed.), *The failure of the State*, London, 1975, pp. 8-9.

unités plus grandes, comme si en soi cela augmenterait leur qualité d'administration. De l'adaptation de leurs compétences et moyens, il en est peu question ; il existe une beaucoup plus grande tendance vers la déconcentration par laquelle les administrations locales peuvent s'intégrer plus facilement dans les mécanismes de l'appareil central d'Etat. Peu de personnes nieront ce besoin de réformes mais ne s'est-on pas trop préoccupé de la nature et de l'étendue de ce qui continue à manquer dans les administrations locales et intermédiaires et pas assez analysé les échecs de l'administration centrale ?

Tout n'y est pas, pour autant, réglé au mieux. Les gouvernements sont présentement censés devoir prendre soin de la prospérité et du bien-être de chaque citoyen, tandis que pourtant, des coalitions d'intérêts de toutes sortes essaient dans toute la mesure du possible d'utiliser le pouvoir de l'appareil d'Etat à leur profit. Cette conception s'est si largement répandue qu'à peine quelqu'un peut-il y voir une menace politique et économique pour notre société ; en raison de la grave crise dans laquelle nous nous trouvons, un plus grand nombre de personnes commencent maintenant à ouvrir les yeux.

Le constant élargissement des responsabilités du gouvernement n'est pas seulement une conséquence des espérances accrues de la population — en fait, la plupart de ces espérances viennent d'un groupe déterminé qui essaie de satisfaire ses propres exigences sur le compte de l'ensemble des citoyens non organisés — mais également de la propre dynamique des bureaucraties et des grandes organisations d'intérêts, corporatives ou autres, qui se créent de nouvelles tâches ou qui éveillent auprès de la population de nouveaux besoins de sorte à élargir et renforcer leur propre rôle et position dans la société (3). Tenter de s'occuper de la prospérité des citoyens, autrement dit tenter de réglementer les processus économiques, mène à une concentration croissante du pouvoir par l'appareil d'Etat, qui connaît un accroissement sans précédent dans l'histoire.

Les conséquences en sont connues : centralisation, inefficacité, complication, non-contrôlabilité. La démocratie et les libertés civiles ont subi de fortes secousses dans notre société bureaucratisée. Mais les espérances que l'interventionnisme gouvernemental a fait naître ne pourront en aucune façon être remplies (4). Au contraire, cet interventionnisme a

(3) Voir e.a. G. TULLOCK, *The politics of bureaucracy*, Washington, 1965 ; W. NISKANEN, *Bureaucracy : master or servant*, London, 1976.

(4) Voir l'étude sur les Pays-Bas de A. HOOGERWERF, *Succes en falen van overheidsbeleid*, Samsom, 1983.

soulevé des problèmes encore plus sérieux que ceux qu'était censé résoudre le gouvernement.

D'une part, les principes démocratiques classiques s'usent insensiblement — en théorie non, en pratique bien — et les droits et libertés fondamentales des citoyens sont de plus en plus menacés par ce système bureaucratique. D'autre part, parmi les multiples facteurs qui ont amené la crise et provoqué une baisse du développement économique, sans oublier le chômage avec toutes les conséquences sociales désagréables que cela implique, il faut citer les interventions étatiques dictées par des prévisions politico-électorales ou poussées par des groupes d'intérêts (même petits) ou par des idéologies du siècle dernier, une politique dérégulée de dépenses de l'Etat et en général, des attaques contre l'économie de marché, qui s'est avérée pourtant être le système le plus capable d'apporter la prospérité à chacun.

Il conviendrait donc que les gouvernements ménagent leurs critiques à l'égard des administrations locales qui, étant donné les circonstances, n'ont pas jusqu'à présent accompli une si mauvaise tâche. Bien sûr, on peut être d'accord sur la nécessité de réformer les administrations locales et intermédiaires, de même que sur l'impression que les réformes déjà réalisées ne contribuent pas beaucoup à augmenter leur efficacité administrative et à remédier à l'échec de l'appareil d'Etat. Une véritable revalorisation des administrations locales constitue néanmoins une condition absolue en ce qui concerne les problèmes de l'Etat qui, vu le mouvement actuel des affaires (centralisation, bureaucratisme, interventionnisme) ne feront que s'aggraver. La « crise économique » actuelle est en fait une conséquence d'un échec institutionnel et politique, de l'incapacité pour notre système politico-administratif de s'adapter au niveau économique, social, culturel actuel de nos sociétés.

Une administration locale et intermédiaire qui serait organisée efficacement peut apporter une grande contribution à un nouvel épanouissement de la liberté et de la démocratie et donc aussi, de la vie économique. A cette fin, de nouvelles répartitions territoriales sont nécessaires, ainsi qu'une redistribution des tâches, compétences et moyens entre les administrations centrales et locales. Pour difficiles qu'elles aient été, les réformes appliquées jusqu'à présent dans les administrations locales et intermédiaires peuvent être considérées comme des solutions de facilité, il suffit d'ailleurs de voir les résultats ; les réformes réellement difficiles n'ont pas encore été abordées. En Belgique, on a transféré des problèmes de l'Etat central à des entités dites régionales, mais qui sont en fait des petits sous-Etats ou Etats parallèles ayant dans certaines matières, des pouvoirs non-subordonnés à un pouvoir fédéral cen-

tral, donc des pouvoirs exclusifs. Cette régionalisation ne constitue nullement une modernisation de l'autorité publique, ni même une amélioration des techniques gouvernementales et administratives. Il peut être utile d'essayer de définir ce qu'est l'administration intermédiaire et quel peut en être le rôle.

Qu'est ce que l'administration intermédiaire ?

Si l'on veut éviter une discussion sans fin sur le concept même d'administration intermédiaire, il est d'abord nécessaire d'essayer d'en cerner la signification et les limites. Au sens le plus large et le plus simple, on peut définir comme intermédiaires toutes les administrations qui sont situées entre l'échelon administratif le plus bas, c'est-à-dire la commune, et l'échelon le plus haut, c'est-à-dire la Communauté européenne. Cette dernière a par sa structure, ses compétences et son fonctionnement, remplacé l'Etat central dans plusieurs domaines. En matière d'organisation interne des Etats membres, les institutions de la Communauté européenne n'ont pas de réelle compétence, de telle sorte que l'on puisse d'un point de vue pratique, considérer ici l'Etat central comme le niveau le plus élevé d'administration. Tous les Etats (sauf les très petits) possèdent entre le niveau communal et le gouvernement central, une ou plusieurs administrations intermédiaires. Mais leur structure institutionnelle, leurs tâches et compétences peuvent fort différer selon que l'on ait affaire à un Etat décentralisé, ou « régionalisé », ou fédéral. Il est vraisemblable que la position des provinces ne peut plus rester la même si au-dessus d'elle s'organise une structure régionale (comme en Belgique et en Italie), de même qu'une réforme approfondie du niveau communal ne ménage pas les administrations intermédiaires (comme au Royaume-Uni et au Danemark). En désignant par administration intermédiaire, toutes les administrations entre la plus élevée et la plus locale dans un Etat, on a sans doute nommé une caractéristique importante mais sur le contenu de ce concept, on n'a pas dit grand-chose.

Il reste une définition trop vague si l'on peut réunir sous un seul vocable des administrations aussi différentes que la complexe administration locale, la province ou la région. La définition que l'on a donnée contribue à peine à désigner une place dans la hiérarchie administrative. La spécificité de l'administration intermédiaire n'est pas suffisamment exprimée car ce concept s'étend à toutes les entités administratives de la commune jusqu'à l'Etat central.

On devra donc rechercher les fonctions propres de l'administration intermédiaire, son rôle au sein de l'appareil politique afin d'en compléter

la définition. En spécifiant que cela vaut pour les niveaux intermédiaires de l'organisation administrative territoriale, on suggère qu'elle est une zone tampon remplissant aussi bien la transmission que la fonction de coordination et que dans certains cas, elle peut même jouer le rôle de contre-poids pour l'une ou l'autre administration (5). Mais la coordination de tâches communales déterminées peut se réaliser de la même façon à travers des organes supra-locaux qui, pour cette raison néanmoins, ne peuvent pas encore être mis au compte du niveau administratif intermédiaire.

L'idée que l'administration intermédiaire aurait surtout une fonction de conciliation est encore imprécise et de plus, elle n'est pas sans comporter des risques. Cette idée vise un mythe bureaucratique selon lequel l'organisation de l'Etat doit comporter un certain nombre de niveaux et selon lequel une affaire doit nécessairement passer par des échelons intermédiaires avant qu'une décision ne puisse tomber au plus haut niveau (6). Cette idée, qui confond organisation et fonctionnement de l'Etat avec l'image biblique de l'échelle de Jacob, est à la base de la centralisation et de l'affaiblissement de l'autonomie locale. Autonomie implique que la gestion des affaires locales s'exerce librement dans les limites légales précises, selon leur avis et leur volonté, et donc, sous leur propre responsabilité ; autrement dit, à leur propre compte. Si l'on va plus avant dans la croyance en ce mythe, on en arrive à penser qu'une affaire peut seulement être mûre pour une décision lorsqu'elle a triomphé des différents échelons d'une organisation politique bureaucratisée — et rien de moins, car à chaque niveau existera la volonté de démontrer son importance en rendant cette décision plus difficile à prendre. Lorsque par ailleurs, les moyens (financiers, techniques) ne permettent même pas la réalisation de ce que l'on propose, l'autonomie locale n'existe encore qu'en apparence. Et même, plus on attend, moins on aura le désir de la réaliser ou même d'oser en prendre la décision, et on essayera toujours de se couvrir. Ainsi de plus en plus de décisions seront renvoyées en fait, non en droit, au sommet hiérarchique, au gouvernement central.

Mais le recul général dans la volonté de prendre des risques ou d'assumer des responsabilités, en un mot, d'user de liberté se fera sentir là

(5) K.H. LAMBERTZ, Le niveau intermédiaire dans la structure administrative, in *Actes du Colloque « Entre communes et région : une gestion publique intermédiaire »*, Institut Administration-Université, Charleroi, 3 avril 1979, pp. 1-2.

(6) P. ORIANNE, Entre commune et région : une gestion publique intermédiaire ?, in *Actes du Colloque « Entre communes et région : une gestion publique intermédiaire »*, Institut Administration-Université, Charleroi, 3 avril 1979, p. 4.

aussi et conduira de plus en plus à l'indécision, à des décisions ambiguës, à une politique du moindre effort.

Le mythe de la bureaucratie à propos de l'organisation s'efface, et la liberté, et la démocratie, et la prospérité. Il est déjà dépassé par la technologie de l'information. On ne peut envisager l'idée de l'administration intermédiaire comme élément médiateur entre le niveau administratif le plus bas et le plus élevé, du seul point de vue de la prise de décision dans l'Etat ; ses compétences ont également un rôle à jouer. Nous savons qu'il y a essentiellement trois compétences : à côté de la capacité de décider (dans une démocratie, c'est la tâche des élus du peuple de créer des lois et des règlements) et d'agir (ce qui suppose une structure technologique), il existe la capacité d'opposition, afin de rendre sans effet les efforts de ceux qui peuvent décider et agir. Si un tel pouvoir est donné à une administration intermédiaire par où l'on doit obligatoirement passer, cela peut constituer un redoutable obstacle (7).

Il faut se méfier d'une conception hiérarchique à propos de l'administration intermédiaire qui indique non seulement une position dans la structure de l'Etat mais aussi une fonction essentielle de conciliation ; cette conception est à la fois trop vaste et trop limitée. Dans la technologie administrative actuelle, elle est dépassée parce que le contact entre la base et le sommet, s'il est nécessaire et souhaitable, ne doit pas se faire nécessairement via un certain nombre de haltes aux niveaux intermédiaires. Une conception administrative qui remonte au temps des diligences doit maintenant être remplacée et adaptée à la nouvelle technologie. Pour l'administration intermédiaire, cela signifie une nouvelle recherche de son identité, de fonctions qu'elle peut et devrait remplir dans l'appareil politique de l'Etat. La question qui surgit alors, est celle-ci : y a-t-il aussi, à côté des tâches locales et nationales, des tâches supra-locales en même temps que sous-nationales à remplir, pour lesquelles une administration de composition locale serait exclue, et qui par conséquent, doivent se situer au niveau de l'administration intermédiaire ? Il faudra qu'un territoire et une structure correspondent à ce type de fonctions afin de pouvoir les remplir et dans ce cas-là, comment une telle administration se présenterait-elle ?

Fonctions de l'administration intermédiaire.

Les fonctions de l'administration intermédiaire se situent donc entre deux pôles, la commune et l'Etat central qui s'occupent chacun de leurs propres tâches. Pour répartir l'ensemble des tâches gouvernementales

(7) *Idem*, pp. 5-6.

sur les différents niveaux de l'administration, nous disposons d'une vieille mais très démocratique règle : peuvent seulement être attribuées à une administration plus élevée et plus distante du citoyen, les tâches qui ne peuvent être remplies par une administration locale. Sous l'influence d'une idéologie marxiste de l'Etat et de la théorie si souvent mal comprise de J.M. Keynes, la bureaucratie et les groupes d'intérêt y ont vu l'occasion de violer progressivement ce principe avec les conséquences que l'on connaît. Un retour à ce principe c'est-à-dire un retour vers une administration plus efficace, moins chère, plus libre et plus démocratique, exige simultanément la fin des monopoles d'Etat (en exceptant toutefois les domaines de la défense et des relations extérieures) et une revalorisation réelle des administrations locales et intermédiaires, qui doivent même pouvoir se concurrencer entre elles de la même façon que la concurrence apporte ses bénéfiques résultats dans le secteur privé. Ce que l'on retire de ce qui précède peut être défini en prenant la commune comme point de départ. Il subsiste peu de doute sur le fait que la commune, en Belgique et dans tous les autres Etats centralistes et bureaucratés de l'Europe de l'Ouest, est mûre pour une réforme approfondie. Deux méthodes sont possibles : libérale ou autoritaire. D'après la méthode autoritaire, partout suivie jusqu'à présent, les communes sont composées sur base de critères controversables, sans leur donner aucune nouvelle compétence ou moyen. En revanche, d'après la méthode libérale, on devrait d'abord déterminer quelles sont les tâches les mieux remplies au niveau local autonome et avec leurs propres moyens, et en réponse à cela, transférer immédiatement les compétences aux communes. Les citoyens peuvent eux-mêmes décider s'ils désirent que leur autorité communale prenne en mains ces tâches et s'ils le veulent, dès lors, conclure un lien de collaboration ou de fusion avec une commune avoisinante. Ils doivent payer eux-mêmes pour leurs désirs. Mais même le plus convaincu des partisans de l'autonomie locale admettra que pour un nombre substantiel d'affaires, le plan communal est trop étroit et il faut, c'est une nécessité, un niveau où les affaires à caractère supra-local et sous-national pourront se réaliser.

Un problème spécifique peut parfois être réglé entre quelques communes grâce à une collaboration supra-locale mais de tels organes continuent, étant donné leurs tâches, compétences, moyens, administrations et contrôle, à appartenir au niveau de l'administration communale. Quand vraiment trop de ces réglementations se constituent, c'est là un symptôme que quelque chose d'anormal se passe avec l'organisation administrative locale et intermédiaire.

Il faut autant que possible éviter les organes supra-locaux ; ils rendent l'administration locale non seulement opaque et non contrôlable

pour le citoyen, mais dans une grave mesure ils mènent à la bureaucratization du processus décisionnel local. Il est préférable d'avoir le fusionnement des communes — avec une réelle décentralisation communale intérieure — et un renforcement de l'administration intermédiaire.

Cette dernière a naturellement besoin de disposer d'un champ d'action assez grand qui lui permettra de saisir efficacement les problèmes économiques et socio-culturels dans leur essence et dans leur contexte respectif. Quelles sont les tâches qui sont propres à l'administration locale intermédiaire ? Une administration intermédiaire a besoin, comme une commune pour les affaires locales, de se voir confier la responsabilité de la gestion des intérêts d'un territoire et d'en porter la responsabilité financière.

L'administration intermédiaire peut se voir attribuer des tâches très différentes, auxquelles correspond un champ d'action essentiellement différent ; pour cette raison, on peut parler de micro-régions (provinces) et de macro-régions. Si l'administration intermédiaire est organisée en micro-région, elle remplit alors les tâches dans les domaines socio-culturels et économiques, le contrôle administratif des autorités des niveaux inférieurs, l'organisation et la gestion de services publics s'ils ne peuvent être privatisés, la coordination des activités locales et l'accomplissement de certaines missions de l'administration centrale. Les macro-régions par contre, ont leurs tâches orientées plutôt vers un terrain d'activités socio-culturelles et économiques où elles peuvent plus que les micro-régions développer leur propre politique. Mais elles doivent rester subordonnées à l'Etat central. La somme de leurs tâches se rapproche d'assez près de celles du gouvernement central, celles des micro-régions auprès des autorités locales. Mais dans un petit Etat comme la Belgique, des macro-régions sont superflues et inefficaces. De plus, quatre niveaux d'administration, c'est beaucoup trop coûteux pour les citoyens.

Bien sûr, on doit ici tenir compte que le gouvernement dans le futur devra transférer une grande partie de ses tâches, pour lesquelles son inefficacité est reconnue ou deviendra encore plus apparente, vers le secteur privé ; ou bien il devra céder au moins les positions de monopole pour le moins inadmissibles et accepter la concurrence. Naturellement, ce transfert entraînera aussi des conséquences pour les administrations intermédiaires et locales pour qui les tâches doivent également diminuer par la privatisation de nombreux services.

Il est aussi important d'éviter autant que possible les hiérarchies bureaucratiques dans l'élargissement de l'organisation et on accordera le moins possible de compétences exclusives aux niveaux de l'administra-

tion. Cela conduira nécessairement à l'institutionnalisation de la concertation entre les administrations, sur pied d'égalité — bien qu'en dernier ressort, quelqu'un doit toujours prendre la responsabilité de la décision —, de sorte que l'administration complémentaire ne soit plus seulement un slogan mais qu'elle passe au stade de la mise en pratique.

Les provinces sont des administrations intermédiaires dont on ne peut en tant que tel se passer dans l'organisation administrative d'un pays. Il faudra bien tâcher que toutes les unités micro-régionales et socio-économiques possèdent leur propre structure, ce qui suppose peut-être un nombre plus élevé de provinces. En tout cas, le domaine d'action de la province doit rester approprié à ses tâches (actuelles et à venir, émanant de l'Etat et des organes supra-locaux d'administration) de sorte qu'il faut viser à un chiffre de population allant de 500.000 à un million à peu près.

Il faut donc insister sur la nécessité de réaliser en fait, des réformes des administrations locales et intermédiaires dans le cadre d'une adaptation générale et approfondie de l'actuel appareil d'Etat aux exigences d'une société démocratique et économique saine. Une administration intermédiaire constitue une structure indispensable non pas en premier lieu, comme lien hiérarchique mais dans le but de gérer l'ensemble des tâches qui lui sont propres.

Summary : Reflections on intermediary administrations.

Widespread consideration of the role of the public sector was bound to develop in a society confronted by a serious economic crisis.

The reforms of local government carried out in the 60s and 70s have not led to the strengthening of local authorities and their means, as claimed deceptively in political speeches, but towards more influence by central government on these authorities and ultimately to its increased power over the administration of society.

There is not doubt that the state in its diligence to run almost everything is not only failing in its task of governing but is also putting society at risk. The administrations which come under the intermediary authorities could form a useful counterforce against the ever present invasion of the state.

For reason of its reduced capabilities local government shows the first virtue of not being able to claim hegemony, but also of being an instrument close to the citizen and his control. Furthermore it could manage many tasks in the best way.



Ontvangen boeken — Livres reçus — Books received

Belgische politiek — Politique belge — Politics in Belgium

ALEN, A., Rechter en bestuur in het Belgisch publiekrecht. De grondslagen van de rechterlijke wettigheidscontrole. Interuniversitair Centrum voor Staatsrecht, Brussel, 1984, 1064 blz. (2 delen).

BEAUFAYS, J., BRASSEUR, I., CHRISTIANS, C., HOTTERBEECH, M., POTTIER, E., VERJANS, P., La problématique fouronnaise. Rapport complémentaire. Etudes et Recherches n° 33. Université de Liège, Service de Politologie régionale, Liège, 1985, 77 p.

BUTENAERTS, P., e.a. Hoe stemden de Limburgers op 13 oktober 1985? Limburgs Socialistisch Studie- en Documentatiecentrum, Hasselt, 1985, 70 blz.

Centrum voor interdisciplinair onderzoek naar de Brusselse taaltoestanden. Taal en sociale integratie, n° 7, VUB, 1984, 262 blz.

DE RIDDER, C., e.a., Andere richtingen. Wegen voor Vlaanderen. Davidsfonds, Leuven, 1985, 187 blz.

DOBBELAERE, K., VOYE, L., BILLIET, J., REMY, J., België en zijn goden. Kerken, religieuze groeperingen en lekenbewegingen. Cabay, Tijdschrift voor Sociologie, 1985, Leuven, 503 blz. Franse uitgave: La Belgique et ses dieux.

GERARD, E., De Katholieke Partij in crisis. Partijpolitiek leven in België (1918-1940). Kritak, Leuven, 1985, 584 blz.

HOTTERBEECH, M., Description des résultats des élections du 8 novembre 1981 dans la province de Liège. Volume II: les cantons + volume III: les proximités politiques. Etudes et Recherches n° 25 (2 + 3). Université de Liège, Politologie régionale, Liège, 1984, 205 p. + 129 p.

VAN HAEGENDOREN, M., VANDENHOVE, L., Het verdriet van Vlaanderen? Over de macht van de katholieke zuil. Standaard-uitgeverij, Antwerpen, 1985, 259 blz.

VAN IMPE, H., BAETEMAN, M., De Vlaamse Raad. Het ontstaan, de groei en de betekenis van het Vlaamse parlement. Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, 1985, 93 blz.

VANPOL, I., Wachten op de ombuiging. De verkiezingscampagne van de parlementsverkiezingen van 8 november 1981. Departement Politieke Wetenschappen, Afdeling Politologie, Leuven, 1985, 20 blz.

VAN VELTHOVEN, H., Geschiedenis van België sedert 1830. Schematisch overzicht. Administratieve en Economische Hogeschool Brussel/Vrije Universiteit Brussel, De Sikkel, Malle, 1985, 16 blz.

Vlaams Economisch Verbond (VEV), Onze staats hervorming : naar definitieve oplossingen ? Vlaams Economisch Verbond, Studiedienst, Antwerpen, februari 1985, 184 blz.

Vergelijkende politiek — Politique comparative — Comparative politics

CATTELAÏN, M., University Research on European Integration, nr. 13, Centre for European Studies, Catholic University of Louvain (at the request of the Commission of the European Communities), Brussels, 1985, 457 p.

KATZENSTEIN, P.J., Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe. Cornell University Press, Ithaca, 1985, 268 p.

KIRCHNER, E.J. The European Parliament : Performance and Prospects. Gower Publishing Company Ltd, Hampshire, 1984, 170 p.

SHARIF, WALID, I., Oil and Development in the Arab Gulf States. A Selected Annotated Bibliography. Croom Helm, London, 1985, 450 p.

Société Belge de Droit International (SBDI), Les Etats fédéraux dans les relations internationales. Actes du colloque de Bruxelles. Institut de Sociologie 26-27 février 1982. Editions Bruylant, Editions de l'Université de Bruxelles, 1984, 594 p.

Beleid — Politique — Policy

BODART, F., Voor een efficiënt gebruik door de overheidsadministratie van de informatietechnologiën. Verslag aan de Minister van Openbaar Ambt. Belgisch Instituut voor Voorlichting en Documentatie, Brussel, 1984, 126 blz.

- DEPRE, R., VAN HASSEL, H. (red.), Naar een nieuw welzijnsbeleid in Vlaanderen. Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 1985, 112 blz.
- HONDEGHEM, A., o.l.v. DECLERCQ, B.J., DEPRE, R., VAN HASSEL, H., De deontologie van de ambtenaar. Een explorerend onderzoek. Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 1985, 168 blz.
- HONDEGHEM, A., Werkgelegenheid in de kwartaire sector. Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 1985, 127 blz.
- MAES, R., De territoriale decentralisatie. Huidige situatie en perspectieven. Inbel, Brussel, 1985, 393 blz. Franse uitgave : La décentralisation territoriale. Situation et perspectives.
- NIBLOCK, T., LAWLESS, R. (ed.), Prospects for the World Oil Industry. Croom Helm, London, 1985, 131 p.
- SOMERS, F., De strijd om het bestaan. Een inleiding in de politieke economie. Tweede herziene druk. Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1985, 314 blz.
- VERSTRAELEN, J., Brève analyse de la stratégie nucléaire. Etudes et Recherches n° 41. Université de Liège, Politologie régionale, Liège, 1984, 23 p.

**Politieke leerstelsels en theorie — Doctrines politiques et théorie —
Political Doctrines and Theory**

- BRELAZ, M., Henri de Man. Une autre idée du socialisme. Editions des Antipodes, Genève, 1985, 814 p.





Politologisch Instituut

Raad van Beheer

Herman BALTHAZAR, buitengewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent, gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen.

Maurice BOEYNAEMS, gewoon hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School Jan CEULEERS, docent aan de Vrije Universiteit Brussel.

Lode CLAES, beheerder van vennootschappen.

Herman DE CROO, buitengewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel, minister van Verkeerswezen en Buitenlandse Handel.

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

Wilfried DEWACHTER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Guido DIERICKX, docent aan de Universitaire Faculteiten Saint-Ignatius te Antwerpen.

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.

Hugo SCHILTZ, docent aan de Economische Hogeschool Sint-Aloysius te Brussel, volksvertegenwoordiger.

Frank SWAELEN, voorzitter van de Christelijke Volkspartij, senator.

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

Yvan VAN DEN BERGHE, hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg.

August VAN DEN BRANDE, conservator aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Mieke VAN HAEGENDOREN, hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg.

Hugo VAN HASSEL, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Karel VAN MIERT, docent aan de Vrije Universiteit Brussel, voorzitter van de Socialistische Partij.

Guy VAN OUDENHOVE, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Els WITTE, gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel.

Bureau

Hugo VAN HASSEL, *voorzitter*.

Jan CEULEERS, *thesaurier*.

Wilfried DEWACHTER, *hoofdredacteur*.

Maurice BOEYNAEMS, *secretaris*.

Yvan VAN DEN BERGHE, August VAN DEN BRANDE en Mieke VAN HAEGENDOREN, *leden*.



RES PUBLICA BELGICA

1945 - 1975

INHOUD — SOMMAIRE

Gaston EYSKENS, De functie van eerste minister in België, in de periode 1945-1975.

August DE SCHRYVER, De oprichting en leiding van de Christelijke Volkspartij - Parti Social Chrétien 1945-1949.

Pierre VERMEYLEN, Minister van Binnenlandse Zaken in de jaren van de Koningskwesitie en de Schoolstrijd.

Jean VAN HOUTTE, De homogene regeringen 1950-1954.

Robert HENRION, Qui décide en matière de finances publiques en Belgique ?

Fernand COLLIN, De Belgische financiële groepen van 1945 tot 1975.

Edmond LEBURTON, La prise de décision en Belgique en matière de santé publique (1945-1975).

Omer VANAUDENHOVE, De oprichting en werking van de Partij voor Vrijheid en Vooruitgang.

André MOLITOR, L'évolution de l'administration belge depuis 1945.

RES PUBLICA

Jubileumnummer

Livre anniversaire

BUNDEL XXV, Nr 4 - 1983 - VOLUME XXV, N° 4

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: **Ivo VANPOL**

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.

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	4.000
Andere landen - Autres pays	5.000
4. Jaargangen 1977 tot en met 1979 (zo lang de voorraad strekt) Volumes de 1977 à 1979 (jusqu'à épuisement du stock)	
België - Belgique	1.800
Andere landen - Autres pays	2.500

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 1986/1/1173
ISSN 0486-4700

Gedrukt in België — Imprimé en Belgique

RES PUBLICA

Belgian Journal for Political Science

Editor: Wilfried DEWACHTER

Assistant editor: Ivo VANPOL

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 « Politologisch 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
Students (only in Belgium)	500 BF
2. Single issue (only from 1980 on)	
Individuele	300 BF
Institutions	600 BF
Double issue (only from 1980 on)	
Individuals	600 BF
Institutions	1.200 BF
3. Collection 1963-1976 (as long as the issues in stock last)	
Belgium	4.000 BF
Other countries	5.000 BF
4. Volumes from 1977 through 1979 (as long as the issues in stock last)	
Belgium	1.800 BF
Other countries	2.500 BF

PUBLISHER

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

Bank account : 091-0034240-28

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.



GEDRUKT IN BELGIE / IMPRIME EN BELGIQUE

door / par

L'IMPRIMERIE  SCIENCES S.A.

Dir. : Ch. SCHROEF
Avenue Emile de Beco laan 75
B-1050 Bruxelles - Brussel